Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 897 de 2016, 2474 de 2017, S/C y 387 de 2015

Versión Taquigráfica N° 1369 de 2017

EMISIÓN DE VOTO OBSERVADO

Normas

DERECHOS Y OBLIGACIONES INHERENTES A LA CIUDADANÍA

Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República

INCONGRUENCIA NORMATIVA ENTRE EL CÓDIGO DEL PROCESO PENAL Y EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Planteamiento del señor Representante Radío

PUBLICIDAD OFICIAL

Se regula su producción, planificación, contratación, distribución y asignación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de diciembre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Ope Pasquet, Vicepresidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Cecilia Bottino, Catalina Correa, Martín Couto, Darcy de los Santos, Pablo González, Rodrigo Goñi Reyes, Pablo Iturralde Viñas, Daniel Radío y Javier Umpiérrez.

INVITADOS: Presidente de la Corte Electoral, doctor José Arocena; Vicepresidente, doctor Wilfredo Penco, Ministros del la Corte doctor José Ignacio Korzeniak, licenciado Arturo Silvera, doctor José Garchitorena, señor Pablo Klappenbach, señora Cristina

Arena, doctora Ana Lía Piñeyrua y doctora Beatriz Bugallo, Secretarios Letrados, doctora Martina Campos y doctor Felipe Schipani y Directores de la Oficina Nacional Electoral, escribano Fernando Pereira y señora Silvia Sosa. Señor Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, doctor Ruben Correa Freitas. Señor Director del Departamento de Derecho Constitucional y Derechos Humanos Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, doctor Martín Risso.

SECRETARIA: Señora María Eugenia Castrillón.

PROSECRETARIO: Señor Manuel Nande.

SEÑOR PRESIDENTE (Ope Pasquet). Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:)

(Ingresa a sala una delegación de la Corte Electoral)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Corte Electoral integrada por el presidente, doctor José Arocena; el vicepresidente, doctor Wilfredo Penco; los ministros, doctor José Ignacio Korzeniak, licenciado Arturo Silvera, doctor José Garchitorena, señor Pablo Klappenbach, señora Cristina Arena, doctora Ana Lía Piñeyrúa, y la suplente doctora Beatriz Bugallo; los secretarios letrados doctora Martina Campos y doctor Felipe Schipani; y los directores de la Oficina Nacional Electoral, escribano Fernando Pereira y la señora Silvia Sosa.

Los hemos invitado porque queremos conocer la opinión de la Corte Electoral acerca de dos proyectos de ley que están a consideración de esta Comisión: "Emisión de voto observado" y "Derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía".

SEÑOR AROCENA (José). Agradecemos que nos hayan invitado a exponer la posición de la Corte respecto a estos dos proyectos.

Hemos traído un texto, aprobado por el conjunto de la Corte, en el que se expresa la posición de la Corte Electoral. Posteriormente, pediré a alguno de los ministros que fundamenten algún aspecto en particular.

La Corte Electoral cumple en informar respecto a la invitación recibida de parte de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, de la Cámara de Representantes, de fecha 16 de noviembre de 2017, para considerar en sesión de la mencionada Comisión, convocada para el día 6 de diciembre de 2017, los proyectos de ley caratulados "Emisión de voto observado" y "Derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República".

Esta corporación, en atención a la convocatoria recibida, entiende pertinente expresar lo siguiente.

En relación al proyecto caratulado "Emisión de voto observado", la Corte Electoral considera que es correcto que existan mecanismos de depuración del padrón electoral.

Respecto al artículo 1º, que deroga el artículo 9º de la Ley Nº 17.690 y restablece la vigencia del artículo 5º de la Ley Nº 13.882, la Corte Electoral tiene opinión unánimemente favorable que se vuelva a aplicar el mecanismo establecido en dicha disposición. Esto es: que las comisiones receptoras de votos admitan el sufragio de toda persona que presente su credencial cívica, cuya individualización electoral esté comprendida en el circuito en que actúe la comisión, aunque su nombre no figure en la nómina de electores ni en el registro electoral. El voto será observado, necesariamente, por identidad.

En cuanto a los procedimientos previstos en el mismo artículo, in fine, la Corte, sin discrepancias, coincide en que aquellas inscripciones cívicas que hayan sido canceladas por error administrativo, deberán rehabilitarse y comunicarse a la Junta Electoral a efectos de la validación del sufragio emitido. En cambio -sobre esto quiero que algunos ministros fundamenten la discrepancia-, no existe unanimidad en el seno de la Corte para que se aplique dicho mecanismo a aquellos ciudadanos que fueron excluidos del Registro Cívico Nacional por no haber votado en dos elecciones nacionales consecutivas y tampoco haber realizado trámites para dejar sin efecto la resolución que ordena su exclusión del registro; hipótesis prevista expresamente en el inciso primero del artículo 2º del proyecto. Este párrafo resume la discrepancia. Luego, dos ministros fundamentarán cada una de las dos posiciones.

A juicio unánime de la corporación, el artículo 2º, en su inciso segundo, adolece de inconvenientes, como dejar sin efecto, de oficio, resoluciones de exclusión ya determinadas, propiciando que ciudadanos que se inscribieron nuevamente en el Registro Cívico Nacional, terminen poseyendo doble inscripción, es decir, más de una credencial cívica.

SEÑOR KORZENIAK (José Ignacio). Como ya ha dicho el presidente de la Corte Electoral, se han expresado diferentes posiciones respecto a esa parte del inciso del proyecto.

Una de las posiciones es que el solo hecho de concurrir y votar permite la rehabilitación en el Registro Cívico Nacional, de quien vino a emitir el voto. La otra posición -seguramente el ministro Silvera la fundamentará- entiende que esa posibilidad es inconveniente.

El fundamento más relevante es que ya existe la posibilidad de que sesenta días antes del acto eleccionario la persona puede presentarse y expresar que quiere reincorporarse al Registro Cívico, y posteriormente a quedar habilitada, podrá ejercer el derecho a sufragio, si es que fue dada de bajo del padrón electoral.

Básicamente entendemos que todas las oportunidades que se puedan prever para reingresar en el padrón electoral deben contemplarse en la legislación. Es cierto que ya existe esa posibilidad, pero hay que multiplicarlas; cuantas más posibilidades existan para que un ciudadano pueda emitir el voto, tienen que ser contempladas.

Esta es la intención que subyace en el proyecto, y que compartimos algunos ministros de la Corte Electoral.

SEÑOR SILVERA (Arturo). El artículo 1º de este proyecto deroga el artículo 9º de la Ley Nº 17.690, de 21 de setiembre de 2003, y reestablece el texto original del artículo 5º de la Ley N° 13.882. Tenemos un padrón electoral de carácter permanente, que lo que requiere es que haya instancias y mecanismos de depuración, también permanentes, y en ese sentido la Corte Electoral estima, por unanimidad, absolutamente conveniente y necesario que existan mecanismos de depuración del padrón.

También hubo acuerdo unánime en permitir y reestablecer el derecho a sufragar -votando necesariamente como observados por identidad- de aquellos ciudadanos que porten su credencial cívica y se presenten ante su Mesa de Receptora de Votos y no estén registrados en el padrón ni en la hoja electoral. Hasta ahí hay acuerdo.

Las diferencias están en los efectos, porque si seguimos leyendo el artículo 5º de la ley original de la Ley Nº 13.882, la Corte debe decidir si el voto de aquellos ciudadanos a los que se les permitió votar observados por identidad es válido que se escrute o no. En la Corte Electoral hay acuerdo para que se permita votar y escrutar el voto de aquellos ciudadanos que estuvieron mal excluidos, mal cancelados del padrón por errores administrativos en el mecanismo de comunicación de la partida de defunción, cuyo error puede ser del Registro del Estado Civil o de la propia Corte Electoral. Este error administrativo conduce a dos errores en el padrón: se termina excluyendo a un ciudadano por tener el mismo nombre que un ciudadano fallecido y se mantiene en el padrón a un fallecido.

No son casos que provoquen alarma por la cantidad que se produce, pero suceden. En este sentido, en la Corte Electoral hay unanimidad para que se permita a este ciudadano votar observado por identidad y su voto se valide y se escrute. Sin embargo, no hay acuerdo para que se permita sufragar y se valide el voto observado por identidad de aquel ciudadano que fue excluido por no votante, y quiero fundamentar mi posición.

El tercer párrafo de la exposición de motivos de este proyecto de ley dice: “Tomemos en cuenta que de acuerdo a nuestro sistema electoral en el plazo de un año se dan cuatro elecciones, las elecciones internas, las nacionales, el eventual balotaje y las elecciones municipales” -sería departamentales y municipales- “por lo que la posibilidad de caer en la hipótesis legal que da lugar a la exclusión” -esto es, no votar en dos elecciones consecutivas- “es más que probable”. Aclaremos que esto no es así. Se excluye al votante cuando no ha votado en dos elecciones nacionales consecutivas; no se toman en cuenta las elecciones internas -de ninguna manera podría ser, porque no son obligatorias-, tampoco las departamentales o municipales, sino exclusivamente las elecciones nacionales.

Entonces, cuando la exposición de motivos habla de la “posibilidad de caer en la hipótesis legal que da lugar a la exclusión es más que probable por el corto tiempo”, no es así, porque estamos hablando de ciudadanos que podrían haber sufragado en la elección nacional de 2004, no sufragó en la de 2009, tampoco en la de 2014; ese ciudadano está excluido por no votante en dos elecciones nacionales consecutivas, 2009 y 2014. Pero si en todo ese ínterin hubiera comparecido a votar en alguna elección departamental o interna, se le habría reestablecido su inscripción en el Registro Cívico. Y si luego de la elección de 2014 -que fue su segunda elección consecutiva en la que no sufragó y por eso se lo excluyó por no votante-, compareciera en las elecciones internas, se le reestablecerá su inscripción en el Registro Cívico. Y si aun no compareciera en las elecciones internas, tendrá hasta sesenta días de plazo antes de la elección nacional, de 2019, para presentarse ante la Corte Electoral y solicitar que se le reestablezca su inscripción cívica, no una nueva, sino la suya, porque el artículo 9º de la Ley N° 17.690, que sustituye el artículo 5º de la Ley N° 13.882, en la redacción dada por el artículo 102 de la Ley N° 17.113, dice: “La exclusión se practicará primeramente retirando la hoja electoral del inscripto hasta que se realicen las elecciones internas partidarias previstas en el numeral 12) del artículo 77 de la Constitución de la República. Si el inscripto excluido no sufragare en las elecciones internas, su exclusión será definitiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso siguiente. Si el inscripto excluido sufragara en ellas, lo hará en carácter de observado, en cuyo caso, si su voto no fuere rechazado, la Corte Electoral dispondrá, de oficio, que se deje sin efecto la exclusión de su inscripción cívica. El inscripto que hubiese sido excluido podrá solicitar, hasta sesenta días antes de la fecha fijada para la realización de la elección nacional y ante la Junta Electoral de su residencia, que se deje sin efecto la resolución que ordena su exclusión del Registro Cívico Nacional”.

Es decir, tenemos dos casos muy diferentes: ciudadanos que pueden estar mal excluidos por un error administrativo en la cancelación por fallecimiento, y está muy bien que puedan votar observados y que su voto pueda ser escrutado; y otros ciudadanos que estuvieron prácticamente quince años sin sufragar, y quince años de posibilidades de haber logrado la rehabilitación de su inscripción cívica. En estos casos, algunos ministros de la Corte Electoral consideramos que no debería escrutarse su voto.

SEÑOR PENCO (Wilfredo). Quiero precisar algo que me parece importante tener claro. El artículo 5º de la Ley N° 13.882, en la redacción dada por el artículo 102 de la Ley N° 17.113, vigente, no es incompatible con el artículo 9º de la Ley N° 17.690 que se pretender reestablecer. En realidad, se trata de dos mecanismos diferentes. El primero establece un mecanismo de depuración del Registro Cívico excluyendo paulatinamente a aquellos que no votaron en dos elecciones nacionales anteriores. El mecanismo está detalladamente previsto en esta norma, tal como lo leyó el ministro Silvera, es decir, tenemos una primera instancia que es la elección interna de los partidos políticos, donde quien no haya votado en dos elecciones nacionales anteriores podrá ejercer su sufragio, pero en forma observada, no por identidad, porque su hoja electoral fue retirada de la Mesa Electoral. Si se valida su sufragio, eso determinará que la exclusión no sea definitiva para la elección nacional, sino que se va a reestablecer la hoja electoral para que esa persona vote en la elección nacional.

Pero a su vez esa norma establece un plazo de hasta sesenta días antes de la elección para que pueda ratificar su inscripción cívica. De manera que, aunque ese año no haya votado en la elección interna de los partidos políticos, tiene un plazo de sesenta días antes de la elección nacional para ratificar su inscripción. ¿Qué consecuencias tiene esto? Que esa persona figurará en el padrón así como su hoja electoral en la instancia de la elección nacional. Eso es bueno porque el padrón tiene que reflejar la realidad de los ciudadanos que ejercen su derecho.

El mecanismo previsto en el artículo 5º de la Ley Nº 13.882, derogado y que se pretende reinstaurar, establece algo diferente: que una persona con credencial cívica que corresponda al circuito donde le correspondería votar de acuerdo a la numeración de su serie, pueda ejercer su derecho a votar aunque no figure su hoja electoral ni tampoco en el padrón. Naturalmente, ese artículo derogado que se pretende

restablecer expresa que en ese caso tendrá que votar observado por identidad. Las consecuencias de ese sufragio en cuanto a que pueda ser validado o no y rehabilitada la inscripción cívica correspondiente es lo que ha generado discrepancias en los puntos de vista expuestos por los ministros Korzeniak y Silvera.

Quiero precisar que se trata de dos mecanismos totalmente diferentes, pero que a la postre no resultan incompatibles.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia). Es un gusto que integrantes de la Corte Electoral nos ilustren sobre estos dos proyectos relevantes a consideración de la Comisión.

Con respecto a lo que dijo el vicepresidente Penco quien fue muy claro, y para ilustrarnos en la redacción del proyecto, de acuerdo al informe de la delegación, el artículo 1° del proyecto no sería necesario o pertinente.

SEÑOR PENCO (Wilfredo). Ese artículo no es prescindible en la medida en que, de acuerdo a nuestro punto de vista, el legislador debería restablecer lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 13.882, que permite que un ciudadano sufrague en su circuito exhibiendo su credencial aunque no figure en la hoja electoral ni en el padrón. Esto es muy importante. Y si me permiten, quiero esgrimir las razones por las cuales la Corte Electoral en 1999 promovió la derogación de aquel artículo 5°. Con el nuevo régimen electoral instaurado por la reforma constitucional de 1997, estableciendo una segunda vuelta con treinta días de diferencia entre la primera y la segunda elección, generaba incertidumbres respecto al número de votos observados por identidad que debían procesarse en la primera instancia, sobre todo en ese momento en que los mecanismos para verificar ese voto observado por identidad eran mucho más artesanales que los que hoy existen. Si aparecía un voto observado por identidad en Artigas, había que enviar a un dactilóscopo del registro de dactiloscopía con sede en Montevideo a Artigas o que de allí remitieran el voto observado por identidad para que el dactilóscopo pudiera verificar la identidad del votante. Era un procedimiento muy lento. Hoy ese procedimiento fue superado; instruimos a idóneos dactilóscopos en todo el país y, por lo tanto, el procesamiento de verificación de identidad en esos casos es muy rápido. Además, la historia electoral del país desde 1999 a la fecha nos muestra que los votos observados por identidad nunca representaron una cantidad importante.

SEÑOR ABDALA (Pablo). Quiero hacer una precisión para que esto quede meridianamente claro.

Las tres intervenciones de los ministros fueron muy claras, independientemente de que no resulten compatibles. Este último aspecto mencionado por el ministro Penco es que independientemente de la opción que se tome y de las dos posiciones que anidan en la Corte Electoral, parece necesario restablecer la vigencia -más allá de la fórmula jurídica, es decir cómo restablecer la vigencia de una norma derogada-, porque se trata de materias distintas, que una solución del tenor del artículo 5° de la ley de 1970 estuviera vigente para solucionar determinados aspectos. Y otro aspecto es en tal caso el que establece el artículo 9° de la Ley N° 17.690, actualmente vigente. Por lo tanto, está claro que hay dos posiciones.

De pronto este resumen deja claro cómo se deslindan las dos cosas para entenderlo bien a la hora de legislar y votar.

SEÑOR AROCENA (José). La intervención del señor diputado Abdala es muy clara.

SEÑOR PENCO (Wilfredo). Para precisar aún más, la diferencia radica exclusivamente en los efectos que produce el estudio de ese voto observado por identidad. Una posición sostiene que ya sea cancelado por fallecimiento debido a un error administrativo o excluido por no haber votado en dos elecciones anteriores, el voto debe ser rehabilitado y validado.

La otra posición es que solo debe ser validado en la hipótesis de haber sido cancelado por fallecimiento por error administrativo, y no en el otro caso.

SEÑOR COUTO (Martín). Quiero hacer una consulta al ministro que pueda responder en cuanto a la discordia de la posición sostenida por el ministro Silvera. Y es exactamente el argumento. Uno podría pensar -simplemente lo digo para que se entienda la pregunta y la lógica- que en el caso de la restitución en el registro de una persona que fue a votar luego de haber sido excluida, estaríamos ante un trámite posterior, que debió haberse hecho antes, pero que ante este mecanismo lo haría automáticamente en el momento que resuelve integrar el registro.

Más allá de la muy clara exposición sobre los procedimientos para la exclusión y la diferencia entre tipos de elecciones, mi pregunta es cuál es específicamente el argumento contrario para que este trámite se haga de esta manera. Lo planteo presidiendo esta pregunta la lógica de que lo fundamental es que el ciudadano o la ciudadana vote y, por tanto, todo lo que implique una simplificación o ahorro de los trámites sería para determinada posición una cuestión positiva.

¿Cuáles son los argumentos contrarios para que se aplique lo que establece el mencionado artículo 5°?

SEÑOR SILVERA (Arturo).-La pregunta es muy clara y seré bien concreto en la respuesta.

El argumento o justificación que esgrimimos quienes tenemos esta posición es la siguiente. El mal cancelado por fallecimiento, mal excluido del registro por fallecimiento, por ese error administrativo, es un mecanismo absolutamente independiente de su voluntad. Es un error que lo afecta en su derecho y en el que no tuvo arte ni parte; es una persona mal excluida.

En el otro caso, se trata de un ciudadano que tuvo, como dejé claro en la primera exposición, prácticamente quince años para lograr su rehabilitación de su inscripción cívica. Tuvo absolutas garantías para hacerlo, porque pudo comparecer ante una elección interna, departamental y si así no lo hizo tiene un plazo de hasta sesenta días para dirigirse a la junta electoral correspondiente para solicitar el restablecimiento de su inscripción cívica. Ese ciudadano prácticamente tuvo quince años para lograr que no sea excluido del Registro Cívico.

En cambio el ciudadano mal excluido por un error administrativo en la cancelación por fallecimiento es absolutamente inocente y autónomo de todo ese procedimiento que fue por un error en el que no tuvo arte ni parte.

SEÑOR COUTO (Martín). Simplemente, para entender y sin ánimo de extender innecesariamente este intercambio, hago otra pregunta.

El mecanismo de exclusión del padrón en el caso de estos ciudadanos omisos -no los excluidos por un error de la Corte Electoral, porque bueno sería que el ciudadano no pueda ejercer su derecho por una cuestión ajena a su voluntad-, ¿podría leerse como una suerte de sanción? En ese caso, ¿cuál es la explicación de la exclusión más allá obviamente de tener un registro ordenado y vigente de personas que van a sufragar? ¿Puede interpretarse que la sanción hacia el ciudadano omiso es porque no hizo el trámite en tiempo y forma?

SEÑOR ABDALA (Pablo). No olvidemos que estamos hablando de interpretación de normas legales aprobadas por el Poder Legislativo. Esto es parte de la legislación electoral; los señores ministros administran la justicia electoral. Por supuesto, pueden dar su opinión. Están interpretando las normas y en todo caso abogando desde la administración electoral en definitiva qué sistema les parece preferible a unos y a otros.

Obviamente, hay definiciones de carácter político que nos corresponden a nosotros.

Simplemente, quería dejar esa constancia y estoy seguro de que el señor diputado Couto la comparte. Me parece que es una perspectiva que no deberíamos perder.

SEÑOR SILVERA (Arturo). Con mucho gusto voy a volver a responder esta pregunta. A medida que se van haciendo más preguntas, a las que damos respuesta, esto se va transformando en una especie de debate -está bien que así sea- al que no voy a rehuir; contestaré con todo gusto.

Está lejísimo de nuestra interpretación que esto sea una sanción; reitero: está lejísimo. A tal extremo está lejísimo, que ello queda de manifiesto gráficamente al comparar la diferencia que existe entre la sanción y lo que yo creo que ha sido el pleno respeto de garantías para que ese ciudadano tuviera reiteradas oportunidades de reestablecer su inscripción cívica. Concretamente, me refiero al hecho de que ha tenido casi quince años para obtener su rehabilitación y, en todo caso, lo que se está planteando es una sanción de sesenta días. O sea que es tanto más la garantía que la sanción, como la proporcionalidad que existe entre quince años de oportunidades y, en todo caso, sesenta días de sanción.

SEÑOR KORZENIAK (José Ignacio). No tengo intención de reeditar lo que ya hemos discutido en el seno de la Corte Electoral, que determinó dos posturas claras que creo se han recogido acá con nitidez, quedando

claro cuál es el centro de la discusión.

Simplemente, quiero agregar que en la hipótesis que estamos imaginando, independientemente del tiempo que haya pasado, estamos hablando de un ciudadano que quiere votar y pretende ser reingresado en el padrón electoral, restituyéndose su inscripción cívica. Ese es el tema. Eso es lo que estamos discutiendo. Se trata de un ciudadano que en determinado momento, independientemente del tiempo que haya pasado, pretende esto. Lo que se discute es si se le da esa oportunidad o no, reflexionando sobre los derechos que tiene el ciudadano. Y aquí subyace otra discusión que todos tenemos presente, que tiene que ver con el hecho de que personas que vengan del exterior tengan la posibilidad de votar, sin tener que viajar dos veces, es decir, sesenta días antes de las elecciones y en la fecha en que deban sufragar. Este es un tema que subyace, aunque el proyecto no refiere exclusivamente a esto.

Quería hacer esa aclaración.

Muchas gracias.

SEÑOR GARCHITORENA (José). Simplemente, quiero dejar constancia de que una de las garantías del sistema es el conocimiento anticipado por parte de todos los partidos políticos del padrón electoral, es decir, de cuál es el universo de los electores habilitados para sufragar en cada elección. En el actual marco normativo electoral, esta situación no está llamada a alterar ese universo de forma exponencial o radical, pero sí puede traer alteraciones a ese padrón que la Corte Electoral cierra en forma ficta y envía a los partidos políticos previamente a la elección. Me parece que ese es un argumento a tener en cuenta a la hora de autorizar la rehabilitación de la que se está hablando en virtud de la discrepancia que ha surgido en el seno de la Corte Electoral.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy). Agradezco la presencia de las autoridades y los asesores de la Corte Electoral, a quienes doy la bienvenida. Algunos de ellos han sabido estar en esta Casa durante mucho tiempo, en la que han actuado plenamente.

Indudablemente, estamos hablando de una situación que tiene que ver con obligaciones y derechos de los ciudadanos. No solo tenemos la obligación de votar, sino también el derecho a hacerlo. Cuando miramos el mundo y vemos la forma en que los distintos países, inclusive, en nuestra América Latina, están incorporando la posibilidad de que sus diásporas o poblaciones que por alguna razón no han estado presentes en el territorio ejerzan su ciudadanía, de repente, desde Uruguay -país que siempre se ha jactado de ser muy inclusivo y abarcativo en cuanto a los derechos-, sentimos envida -por lo menos, algunos de nosotros- de algunas de esas experiencias.

El propósito de este proyecto es generar el mayor número de oportunidades. No soy autor del proyecto; soy cofirmante. La autoría corresponde a otros compañeros. Por eso, al comienzo, aclaré que no solo iba a hacer una pregunta, sino una exposición un poco más profunda.

He escuchado muy atentamente la interpretación que han hecho los distintos ministros. Si bien es cierto que para que se efectivice la exclusión total deben transcurrir quince años, también es cierto que no todas las personas tienen las mismas posibilidades de estar presente hoy en nuestro país. Además, nuestro mundo, nuestro Estado, la Corte Electoral, hoy cuenta con tecnologías que antes no tenía. Entonces, quizás, de alguna forma podamos generar mecanismos para brindar las oportunidades.

Hemos acercado a la Presidencia una redacción alternativa, un sustitutivo a este proyecto -que pretendemos se distribuya- que, en cierta forma, implica algo más. El Estado está presente en el territorio, pero también en el exterior. Tenemos delegaciones consulares. En ese sentido, entendemos que podríamos trabajar en la posibilidad de que la reinscripción de ese ciudadano se hiciera en oficinas consulares. Hago este planteo porque, en este momento, quien quiera reincorporarse al padrón electoral luego de estar quince años ausente, tendría la obligación de permanecer en el territorio previamente a la elección durante más de sesenta días o venir dos veces. No todo el mundo tiene esa posibilidad.

Voy a leer la redacción sustitutiva que presentamos: “Artículo 1º. Derógase el artículo 9° de la Ley N° 17.690, de 21 de setiembre del año 2003, y restablécese el texto original del artículo 5° de la Ley Nº 13.882, de 18 de setiembre de 1970. Artículo 2º. La posibilidad de emisión del voto con carácter de observado por

identidad comprenderá también a quienes hayan sido excluidos del Registro Cívico Nacional en aplicación del artículo que se deroga.

El inscripto que hubiese sido excluido podrá solicitar, hasta sesenta días antes de la fecha fijada para la realización de la elección nacional y ante la Junta Electoral de su residencia, que se deje sin efecto la resolución que ordena su exclusión del Registro Cívico Nacional.

Las personas que residan en el exterior, podrán realizar el procedimiento descripto anteriormente en las oficinas Consulares de la República de carrera".

Lo que planteamos es la posibilidad de que quienes estén en el exterior cuenten con un mecanismo que permita su reinscripción en las representaciones que el país tiene en el exterior.

Creemos que este texto puede acercar las posiciones o, por lo menos, corregir los errores que presentaba la redacción original.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. No sé si los señores ministros de la Corte Electoral quieren hacer referencia al planteo que acaba de hacer el señor diputado Darcy de los Santos. De no ser así, correspondería pasar a la consideración del segundo proyecto de ley.

SEÑOR AROCENA (José Andrés). Nos acaban de acercar el texto propuesto por el señor diputado Darcy de los Santos. Obviamente, no nos vamos a pronunciar al respecto porque no lo hemos tenido en cuenta en las consideraciones de la Corte Electoral. Lo agregaremos al expediente.

En lo concerniente al proyecto de ley caratulado "Derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía", el artículo 1º interpreta los artículos 77 -su primer párrafo- y 81 de la Constitución de la República, estableciendo que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía.

Es del caso recordar que la Corte Electoral no tiene competencia para interpretar la Constitución de la República. Según el numeral 20 del artículo 85 de la Carta Magna, esto compete a la Asamblea General, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261 de la Constitución.

Expresar opinión acerca de la interpretación mencionada excede largamente la competencia de esta corporación. En efecto, sus competencias le son asignadas por el artículo 322 de la Constitución de la República.

"El constituyente crea la Corte Electoral como órgano de competencia abierta. Sin perjuicio de enumerar taxativamente sus cometidos, permite al legislador ampliar la competencia del organismo. Esta facultad otorgada al legislador no puede conducir a asignarle cometidos de cualquier tipo sino solo aquellos acordes con la función que cumple en el sistema institucional". Este párrafo pertenece a "La Justicia Electoral en la República Oriental del Uruguay", de Carlos Urruty.

Las personas públicas y sus órganos solo pueden hacer aquello que les está permitido o, mejor dicho, aquello para lo que tienen competencia, de acuerdo con la Constitución y la ley. El principio en este campo no es el de la libertad, sino el de la especialidad. Según surge del "Tratado de Derecho Administrativo", del doctor Sayagués Laso, las personas públicas solo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación, en otras palabras, en la materia que constituye su competencia específica.

De todas maneras se entiende conveniente tener en cuenta la posición que la Corte Electoral ha sostenido sobre el voto desde o en el exterior en distintas ocasiones y respondiendo a diversas consultas.

En esta materia, la Corte Electoral considera que abrir juicio y valoración sobre el voto desde o en el exterior, incluida la eventual inscripción cívica fuera del país, presupone la existencia de un proyecto objeto de análisis que contenga, al menos, las normas básicas materiales compatibles con los principios y normas de

mayor jerarquía y formales, aquellas que dan identidad a los procesos y suponen un conjunto de instancias concatenadas, de manera que la anterior resulte presupuesto de la siguiente.

Viene al caso consignar que esta corporación, al menos en los últimos veinte años, ha dado su opinión ante comisiones parlamentarias en casi todos los procesos legislativos que culminaron -o no- modificando la legislación electoral. Aquellos proyectos que a la sazón se convirtieron en ley fueron ulteriormente reglamentados por la Corte Electoral, en ejercicio de la facultad de principio de dictar actos regla. Es, pues, en dichas normas reglamentarias en las que quedan establecidos los aspectos instrumentales de naturaleza electoral. En consecuencia, estos requieren de una norma previa, de carácter legal, que contenga los aspectos sustanciales objeto de reglamentación.

Hasta aquí las consideraciones que hace la Corte Electoral sobre este segundo proyecto.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy). Quiero hacer una aclaración que omití en la intervención anterior. Me refiero a que la propuesta sustitutiva fue presentada en nombre de la bancada del Frente Amplio. Simplemente, quiero dejar claro que no es de mi autoría.

Por otra parte, me permito sugerir a la Presidencia y a los invitados la posibilidad de que las autoridades de la Corte Electoral se expidan por escrito con respecto a la propuesta sustitutiva, luego de que la corporación la estudie, a fin de agilitar el trámite.

SEÑOR PRESIDENTE. Queda planteada la sugerencia del señor diputado Darcy de los Santos, con la que creo que todos coincidimos: cuando la Corte Electoral lo considere oportuno, manifestará su opinión por escrito.

SEÑOR AROCENA (José Andrés). Quisiera agregar un solo detalle sobre el segundo proyecto que propone la creación de una comisión que estaría integrada por la Corte Electoral.

En el acuerdo de la Corte Electoral, la unanimidad de los ministros consideramos que este organismo debería presidir esta comisión por el rango constitucional de la propia Corte. Efectivamente, consideramos que por su carácter institucional en nuestro sistema debería presidir esta comisión en caso de que se creara. Quería hacer esta aclaración porque se trata de una opinión unánime de los ministros.

SEÑOR PRESIDENTE. Solo resta agradecer la comparecencia de los ministros de la Corte Electoral y de sus asesores en la mañana de hoy.

Quedamos a la espera de la opinión que, según se nos acaba de manifestar, se hará llegar oportunamente por escrito.

Muchas gracias.

(Se retiran los integrantes de la Corte Electoral)

SEÑOR RADÍO (Daniel). Quisiera hacer el siguiente planteo.

Luego de la aprobación y entrada en vigencia del Código del Proceso Penal, a esta altura todos debemos tener claro que existe una incongruencia con la modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia y con los hechos que fueron de pública notoriedad, que dieron motivo a la presentación de recursos de inconstitucionalidad frente a eventuales delitos cometidos por menores de edad.

Entonces, me parece que nos tendríamos que abocar a compatibilizar estas dos normas, que es algo que reconocemos que fue planteado enfáticamente por el diputado Pasquet en Comisión cuando discutimos estas cuestiones. Me parece que ahora, que está aprobada la norma, está claro que tenemos una incongruencia normativa que debemos tratar de corregir.

De hecho, estoy empezando a hacer un borrador de proyecto que intenta compatibilizar eso, sin perjuicio de respetar las decisiones políticas de los acuerdos a los que se llegó en la Torre Ejecutiva. No me quiero meter a profundizar en eso porque me parece que podría generar diversas sensibilidades políticas que estuvieron en la base de lo que yo creo que fue un error que cometimos cuando sancionamos las últimas normas. Entonces,

sin perjuicio de respetar esos acuerdos, creo que deberíamos establecer alguna corrección que implique compatibilizar el Código de la Niñez y la Adolescencia con el Código del Proceso Penal.

Básicamente, esto hace referencia a la prisión preventiva preceptiva para los delitos cometidos por menores entre quince y dieciocho años, que estaba prevista en la Ley N° 19.055.

Voy a solicitar que se fotocopie y se haga circular este borrador. Lo que propongo es una corrección mínima que a lo mejor puede subsanar la circunstancia. Reitero que se trata de un borrador que ni siquiera tiene la forma de proyecto y no contiene exposición de motivos; es simplemente para que, si se entiende pertinente, la Comisión aborde el tema.

SEÑOR PRESIDENTE. Si se me permite, quisiera hacer algunas consideraciones a este respecto, porque me parece muy importante lo que plantea el señor diputado Radío.

Precisamente en el día de ayer, en la reunión de coordinación en la Presidencia de la Cámara, manifesté que me parece que este es un problema muy serio y muy grave. Evidentemente, hay una incongruencia normativa que se traduce en planteos de inconstitucionalidad, como lo vino a poner de manifiesto un caso recientemente planteado en la ciudad de Paysandú y el efecto de la situación que se genera con la inconstitucionalidad remitida a la Suprema Corte de Justicia para que esta resuelva. Concretamente, no se aplica la presión preventiva, ni aun en casos que pueden ser de suma gravedad cuando se ha cometido un homicidio, por ejemplo.

Señalo que de haber sido un menor el autor del homicidio de la niña Brissa González, que conmovió el país, o el de la otra niña, Valentina, asesinada en Rivera, habría pasado esto mismo y tendríamos al presunto responsable del hecho en libertad, como consecuencia de esta incongruencia normativa que es responsabilidad del Parlamento. Esto está pasando en momentos en que sabemos que la opinión pública está conmovida por los hechos de sangre y por lo que percibe -erróneamente, pero lo percibe igual- como problemas resultantes del Código del Proceso Penal.

Hay informaciones en algún diario de hoy -creo que es El Observador- donde una fiscal dice algo así como que de cinco mil denuncias pudieron identificar a los responsables de un hecho y formalizar el proceso a su respecto. Imaginemos el efecto que todo esto está causando en la ciudadanía, conmovida por hechos de sangre atroces, que hubieran pasado con este código o con otro. Obviamente, eso no depende del código, pero la gente siente que el nuevo dificulta la tarea policial, el esclarecimiento de los hechos, la determinación de las responsabilidades, etcétera.

En ese clima de opinión, que sabemos que está instalado, imaginen lo que puede pasar si se reiteran este tipo de episodios, donde un menor queda en libertad -pese a que el fiscal pide la prisión preventiva y los hechos son graves-, porque se señala un problema de constitucionalidad de la ley que tiene las consecuencias a las que me acabo de referir.

Entonces, si se aplican las normas del Código de la Niñez y la Adolescencia -el artículo 161, etcétera-, a muchos nos parece que es injusto, porque se es más severo con los adolescentes, con los menores infractores, que con los adultos; pero si no se aplica -como está pasando ahora- es peligroso porque quedamos en una especie de tierra de nadie: no se sabe si la norma rige o no, si es constitucional o no, ni qué hay que hacer. Estamos en el limbo y con la opinión pública mirando.

Entonces, me parece que es urgente la necesidad de que tomemos una decisión, la que sea. Cada cual dará su opinión y votaremos, pero una de dos: o borramos con el codo lo que acabamos de escribir con la mano, y eliminamos la norma del Código del Proceso Penal que dice que la prisión preventiva no será preceptiva en ningún caso -entonces igualamos por la vía de la severidad-, o mantenemos la redacción del Código del Proceso Penal y eliminamos estas disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia que hacen preceptiva la prisión preventiva en los casos del artículo 116 bis y algún otro. Yo soy partidario de esta segunda alternativa. Creo que a ella apunta la iniciativa que aporta el señor diputado Radío.

Por otra parte, esta propuesta u otra cualquiera que surja tendríamos que considerarla prioritariamente, de manera de votarla cuanto antes -en alguna sesión extraordinaria si fuera necesario- a fin de que el Parlamento no comience el receso sin haber resuelto este problema. Imagino lo que pasaría si, por ejemplo, en el mes de enero, con el Parlamento en receso, ocurren hechos de estas características y se determina que la persona no

puede ser privada de su libertad porque las normas son inconstitucionales y que, en consecuencia, debe fallar la Suprema Corte de Justicia que, además, no va a poder decidir porque va a estar en feria. ¡Imagínense una situación de ese tipo!

Es una cuestión de responsabilidad que propongamos una solución. Después, veremos si sale o no, cuál es la mayoría y cuál es el criterio dominante. No podemos entrar en receso con este lío planteado y sin resolver.

Felicito al señor diputado Radío por su iniciativa y reitero que a mi entender debemos poner este asunto a consideración.

SEÑOR RADÍO (Daniel). La paradoja a la que llegamos es que la situación normativa actual impone, por vía del Código de la Niñez y la Adolescencia, la prisión preceptiva para los delitos gravísimos. En los hechos, la medida cautelar, la privación de libertad, no se da nunca para los delitos gravísimos. Considero que las dos situaciones son malas.

En realidad, lo que tenemos que hacer es poner esto en manos del juez, que es quien debe determinar la prisión preventiva como medida cautelar. Eso es lo deseable: que sea el juez quien lo haga. Precisamente, eso es lo propone el Código del Proceso Penal.

Entonces, tenemos que adaptar la situación del Código del Proceso Penal para que el juez, en función de determinadas normas y parámetros ya establecidos, decidida si corresponde o no la prisión preventiva. No se puede dar la lamentable situación que existe actualmente de que el Código de la Niñez y la Adolescencia sea más gravoso que el Código del Proceso Penal.

En cuanto a la iniciativa, tal vez lo más adecuado sea que redacte una exposición de motivos y hoy dé entrada formalmente al proyecto como asunto fuera de hora en la Cámara. De esta manera, lo podríamos discutir formalmente en la Comisión, como corresponde.

SEÑOR ABDALA (Pablo). En nombre del Partido Nacional -acabo de conversar en voz baja con el señor diputado Goñi Reyes lo que a continuación voy a trasmitir en voz alta- informo que estamos absolutamente de acuerdo con la sugerencia que formulan tanto el señor diputado Radío como el señor presidente

La problemática planteada es notoria, es evidente y ha quedado corroborada en la realidad material en función del antecedente que se ha verificado en el departamento de Paysandú. Este hecho introduce un elemento de alerta en cuanto a que situaciones como esta pueden llegar a repetirse y multiplicarse en el futuro, con las consecuencias que desde el punto de vista social todos sabemos puede aparejar.

En este caso concreto, se ha planteado una inconstitucionalidad por vía de excepción. Todavía no sabemos cuál va a ser el fallo de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, podemos augurar la probabilidad muy alta de que efectivamente esto termine en una declaratoria de inconstitucionalidad.

En consecuencia, sería razonable adelantarnos a los hechos. En definitiva, tendríamos que introducir una corrección a la redacción vigente.

Sabíamos que esto iba a pasar en virtud de las imperfecciones y las carencias desde el punto de vista de la definición normativa. Tuvimos que aprobar estas normas en tiempos muy acotados. En particular, en la Cámara de Diputados poco menos que terminamos ratificando criterios y decisiones legislativas que se adoptaron en el Senado, sin la posibilidad de introducir modificaciones, para que después, como tercera Cámara, el Senado, terminara aprobando el proyecto.

En la práctica empiezan a aparecer estas inconsistencias, que en algún caso son más graves que en otros, pero sin ninguna duda este aspecto tiene una relevancia perentoria. Tal vez esto sea más desde el punto de vista de la definición normativa que lo que en los hechos acontece. Si bien en el caso del Código del Proceso Penal la prisión preventiva jamás será preceptiva, eso no quiere decir que en los hechos los delitos gravísimos o los equivalentes a aquellos en los que en sí es preceptiva en el caso del código de menores, no den lugar, a partir de la actuación del juez y del fiscal intervinientes, a la prisión preventiva en el caso de los mayores. Sin embargo, eso no es lo que desde el punto de vista teórico establecen las dos normas, que quedan absolutamente desarmonizadas por las razones que acaban de expresar los señores diputados Radío y Pasquet, y que compartimos plenamente.

De manera que queremos trasmitir nuestro apoyo al planteo.

También felicitamos al diputado Radío por traer una propuesta articulada y al diputado Pasquet, ya que me consta que en la reunión de coordinación de ayer -en la que estuve presente- adelantó este mismo temperamento.

Desde luego, estamos en condiciones de votar si no hoy, a la brevedad posible, obviamente después de que todos analicemos este planteo o eventualmente otra alternativa que se presente.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia). En primer lugar, nos toma por sorpresa el planteo, ya que está fuera de los temas que pensábamos abordar. Es más: había pedido la palabra para empezar a tratar el proyecto sobre publicidad oficial, tal como habíamos acordado.

Tomamos nota del planteo que realiza el señor diputado Radío.

En mi caso particular, no me tienen que contar lo que pasó en Paysandú. Evidentemente, tuve que dar explicaciones de lo que aprobamos con relación al Código del Proceso Penal. Esta norma va a significar un cambio para los operadores jurídicos, va a generar resistencias -ya las estamos viendo- y va a implicar un cambio cultural, que los legisladores vamos a tener que explicar y del cual lógicamente nos vamos a tener que hacer cargo.

El lamentable hecho que ocurrió en Paysandú mucho tiene que ver con algunas apreciaciones, con los casos espantosos que pasaron anteriormente donde fueron víctimas mujeres y niñas, con reacciones incentivadas por las redes sociales. Hubo un intento de justicia por mano propia, por supuesto, erróneo. ¡Si habrá que ser cuidadosos con las expresiones que se realizan cuando se pide mano dura o justicia por mano propia!

En este caso -fue un episodio tristísimo, que conmovió a nuestra ciudad-, se interpuso una excepción de inconstitucionalidad, tal como se puede hacer en cualquier situación. Es más: tendremos que analizar la propuesta presentada para ver si no habilitará a que también se interpongan excepciones de inconstitucionalidad, de las cuales no estamos a resguardo en ninguna oportunidad.

Lo que sí sabemos es que la Suprema Corte de Justicia manifestó, por lo menos en la prensa, que ya había resuelto que el expediente volvía para que el juzgado penal resolviera

También sabemos -por lo menos es lo que el vocero de la Suprema Corte de Justicia ha expresado- que en casos de delitos gravísimos como este, es decir, un homicidio, corresponde la medida cautelar de privación de libertad. Precisamente, la razón que amerita esta decisión es la gravedad del delito cometido.

Más allá de la situación particular, sinceramente deseo -por algunas expresiones que se están vertiendo acá- que no ocurra ningún caso más en el correr de este año, en enero, ni el próximo año. Además, espero que no se instale la forma de solucionarlos con correcciones legislativas.

Sinceramente, espero que el fondo del asunto lo podamos superar, que no haya más muertes de niños, niñas ni adolescentes y que no haya más muertes de mujeres por violencia de género. Espero, además, que tampoco haya adolescentes cometiendo delitos. En realidad, esto es por lo que deberíamos abogar todos.

Por lo tanto, tomo nota de la iniciativa presentada.

En esta Comisión discutimos sobre la redacción final del artículo 116. También reconocemos -y en su momento dejamos constancia- la urgencia con la cual tuvimos que legislar en virtud de la entrada en vigencia del Código del Proceso Penal.

En lo personal, no puedo avanzar más de lo que estoy expresando en este momento, fundamentalmente por consideraciones que se hicieron con respecto a un caso particular, que ocurrió en mi departamento. Reitero: mi mayor anhelo es que no ocurran más muertes ni homicidios de este tipo.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy). Cuando solicité la palabra no sabía que la señora diputada también lo había hecho. Básicamente, mi intervención iba en la misma línea de lo que ella acaba de expresar.

En primer lugar, quiero recordar que cuando se aprobaron las últimas modificaciones al Código del Proceso Penal y al CNA, nuestra fuerza política planteó la voluntad de trabajar en la revisión del nuevo proceso que se estaba instalando y que indudablemente podría presentar defectos.

Por otra parte, quiero dejar claras en la versión taquigráfica algunas situaciones que se dieron.

Quizás acá haya actores que conozcan mucho más que yo el proceso de reforma del Código del Proceso Penal porque han estado en otras legislaturas. Ellos saben del trabajo interinstitucional, no solamente multipartidario, que hubo en el proceso de elaboración de esta propuesta.

También sabemos que en el camino existieron acuerdos como los de la Torre Ejecutiva. La aprobación del Código del Proceso Penal no es ajena a esos acuerdos, en los que participaron todas las institucionalidades. Por ejemplo, estuvieron presentes el Fiscal de Corte y la Suprema Corte de Justicia que, entre otras cosas, hicieron dos valoraciones. Una fue que estaban prontos para la aplicación en los plazos que se manejaron. Es más: algunos eran bastante anteriores a la puesta en marcha definitiva. Obviamente, después hubo que generar prórrogas.

La segunda valoración que hicieron ante la propuesta de la puesta en funcionamiento por regiones -aclaro que no pretendo reabrir la discusión- fue que había que transitar el camino de la homogeneidad, o sea que todo el territorio nacional tuviera un mismo régimen penal.

En función de eso, todas las instituciones aceptamos el desafío. Esto a veces se contradice con las declaraciones que algunos actores y corporaciones están haciendo, pegando bajo la línea de flotación a esta norma, muchas veces de forma animosa.

Por otro lado, nunca había visto tanta publicidad a un cambio de marco normativo; todo el mundo lo maneja en todos los medios. Existe una sensación de caos. Obviamente, un cambio siempre genera caos, pero quiero marcar esto porque nos preocupa.

Vamos a analizar con responsabilidad la propuesta que hace el diputado Radío, la incorporaremos al estudio y demás, pero no nos vamos a pronunciar hoy.

(Interrupciones)

——Lo digo porque creo que algún diputado lo planteó.

Además, el diputado aclara que es un borrador, que ni siquiera tiene exposición de motivos y que le parece que es un buen un insumo.

Recordemos que luego de que se introdujeran las últimas modificaciones, el Poder Legislativo quedó siendo el padre de la criatura. Se le dio ingreso en el Senado, pero el mamotreto quedó olvidado en el despacho de algún senador. A partir de allí comenzó el trámite, pero nadie se hizo responsable públicamente de las necesidades de instrumentar estos cambios. Sabemos que esos cambios se hicieron a velocidades que quizá no permitieron el mejor análisis. En algún momento, el diputado Abdala decía que era como un ser vivo que estaba en construcción, haciendo una analogía bastante gráfica.

Reitero: a veces nos sorprende la animosidad con la que se está trabajando en este tema.

Voy a poner algunos ejemplos. Nosotros hemos recorrido algunas dependencias judiciales en el marco de las visitas territoriales. En una localidad en la que funcionan juzgados penales nos decían: “Nosotros todavía seguimos funcionando con un fiscal”. ¿Un solo fiscal?, preguntamos. Nos decían: “Un solo fiscal, que viene de antes; porque tenemos dos muchachas nuevas, nombradas, que recién se están incorporando”. A nuestra pregunta de si todos eran del área penal, respondieron: “Dos del área penal y uno que está de licencia”. Vean cómo se da el mensaje. No sé si esta anécdota tiene la validez como para que conste en la versión taquigráfica. Lo que yo quiero decir es que a veces se trasmiten situaciones de manera tan subjetiva que contribuyen a plantear esa sensación de desprotección jurídica que hoy tendría la población ante la aplicación del nuevo sistema. Entendemos que la situación no es así. Todo el sistema político e institucional ha trabajado para generar mejores garantías a un sistema que era cuestionado todos los días.

Me preocupa el manejo que se está haciendo de la situación, sobre todo, por parte de actores de primera línea.

SEÑOR PRESIDENTE. Comparto muchas de las preocupaciones que plantea el señor diputado Darcy de los Santos. Yo soy partidario del nuevo Código, como el que más. Creo que es un progreso importantísimo. Por eso mismo es lógico que atraiga la atención de los observadores y que genere comentarios. Lo hemos presentado como la mayor innovación institucional en el proceso penal desde 1830 hasta nuestros días, porque es así realmente. Pero eso genera expectativas y comentarios por parte de gente que no conoce el sistema y no tiene ni idea de lo que está hablando. Pero esas son las reglas de juego; así funcionan las sociedades. Parte de nuestra tarea también es explicar, ilustrar y ayudar a disipar los errores.

Los problemas que estamos considerando hoy son de otra naturaleza. Son problemas estrictamente normativos; no son problemas de concepción cultural de la gente, que espera una cosa y ve otra. Son problemas de incongruencia normativa, porque nos quedó mal redactado y es nuestra responsabilidad corregirlo. Por cierto, la inspiración no vino de nosotros; las normas que han generado este problema no surgieron aquí. Pero el hecho es que están allí, el Parlamento lo votó en su momento y ahora los jueces dicen que tienen dudas de la constitucionalidad y no pueden resolver.

Tenemos un problema -a los que hicimos referencia- con el Código de la Niñez y la Adolescencia. No olvidemos que también hay un problema con la regulación de la prisión preventiva en el CPP, en el proceso para adultos, porque puede decirse, con buenos fundamentos, que esa regulación es inconstitucional. Nada menos que el doctor Alejandro Abal, en carta publicada en la edición pasada de Búsqueda, desarrolla con acopio de fundamentos las razones por las cuales entiende que la regulación que hemos dado a la prisión preventiva en el CPP es contraria a la Constitución. Eso de que el juez tiene que expedirse en función de lo que el fiscal diga de lo que dice su carpeta de investigaciones -siendo que el juez ni siquiera puede ver esa carpeta-, choca frontalmente con el artículo de la Constitución que establece que nadie será privado de su libertad, sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita del juez competente. Acá la ley está diciendo que el juez podrá decretar la prisión preventiva si el fiscal lo pide, aunque él no haya visto la semiplena prueba. Un procesalista de primera categoría como el doctor Abal está diciendo que eso es inconstitucional. ¿Cuánto tiempo va a pasar hasta que en algún proceso penal un defensor diga que su defendido no debe ir a prisión preventiva porque la norma en cuestión es inconstitucional? Vamos a tener el lío instalado, ya no respecto a los menores, sino a los mayores. Son problemas muy serios, y esa es nuestra responsabilidad directa.

En cuanto al CPP, hay que pensarlo mucho porque es muy delicado. No sé si podremos acordar una solución antes de fin de año. Quizá el problema de los menores es más fácil de resolver, porque se soluciona derogando.

Propongo que este tema sea el primer punto del orden del día del próximo miércoles, y consultar a nuestros respectivos partidos políticos para saber si existe ánimo de votar esto en el plenario el próximo miércoles. Si no, nos iremos de vacaciones con un tremendo lío en puerta.

SEÑOR COUTO (Martín). Quiero hacer una acotación respecto al debate público permanente sobre el nuevo CPP.

La prisión preventiva preceptiva, que hoy nos genera problemas, no es hija de este CPP. Lo que tal vez sí sea hijo de la modificación es la nueva adaptación. Esta disposición no viene de este período de gobierno, sino que viene del que se estaba discutiendo el CPP, y se defendía. Viene del período anterior, cuando la alarma pública coincidió con movilizaciones políticas para tomar determinadas decisiones desde un punto de vista electoral.

Digo esto porque, en la medida en que cuestionaría públicamente al nuevo CPP, en realidad, lo que puede cuestionar son las decisiones previas que tomó este Parlamento y la no adaptación, en este caso, del nuevo CPP.

Más allá de que la posición del sector que hoy represento en calidad de suplente de la diputada Macarena Gelman es clara sobre este elemento y también lo era antes del nuevo CPP -independientemente del problema de la no adaptación-, la bancada ni siquiera está en condiciones de hacer las consultas para ver en qué lugar del orden del día debería ir el punto. Hoy por cuestiones de conectividad, y otros elementos, no puedo ni

consultar si estamos en condiciones de debatirlo en la próxima sesión. Los diputados y las diputadas sabrán entender esta situación.

SEÑOR ABDALA (Pablo). Atento a lo expresado por el diputado Couto -lo entiendo comprensible y respetable-, propongo que el diputado Radío formalice su presentación y, a partir de ello, coordinemos entre los sectores para ver si existe posibilidad de que esto sea considerado en la próxima sesión.

SEÑOR PRESIDENTE. Si todos están de acuerdo, la Comisión hace suyo el planteo del diputado Pablo Abdala.

(Apoyados)

——Propongo pasar a intermedio por diez minutos para esperar la llegada del próximo invitado.

(Apoyados)

——Se pasa a intermedio.

——Continúa la sesión.

(Ingresa a Sala el doctor Ruben Correa Freitas)

——La Comisión tiene el honor de recibir al doctor Ruben Correa Freitas, quien ha sido convocado para opinar sobre el proyecto relativo a "Derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República".

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben). En primer lugar, quiero agradecer a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración por haberme hecho el honor de invitarme a asesorar sobre este proyecto de ley relativo a "Derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República".

Los artículos 2º, 3º y 4º refieren a la creación de una Comisión Honoraria cuyo cometido será elaborar un informe normativo en el que se analicen las alternativas jurídicas para instrumentar el voto de ciudadanos uruguayos que residan en el exterior. En este sentido, no tengo ningún comentario, porque naturalmente es una potestad discrecional del Parlamento, y es una buena medida para encontrar una solución que se viene reclamando desde hace mucho tiempo. En efecto, a lo largo de estos últimos quince años, he venido a esta Comisión, con diferentes integraciones; recuerdo no menos de dos veces y en otra oportunidad tuve que informar por escrito. El objetivo fundamental es ver en qué medida se podría instrumentar el voto de los uruguayos que están residiendo fuera del país, que en su momento se dio en llamar "voto consular"; a mi juicio, no es la expresión correcta, pero son modalidades para que los uruguayos que vivan fuera del país puedan votar en las elecciones departamentales y nacionales en el exterior.

El centro del asesoramiento que deseo ofrecer a la Comisión, sin perjuicio de las interrogantes, tiene que ver con el artículo 1º del proyecto, que establece a texto expreso: "Declárase, con carácter interpretativo, de los artículos 77, párrafo 1 y 81 de la Constitución de la República, que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía".

En este sentido, leí con cuidado la exposición de motivos formulada por los señores representantes firmantes del proyecto de ley.

Quiero analizar, previamente, los diferentes tipos de interpretación de la Constitución de la República, para luego analizar en qué medida el texto se adapta o colide con el texto de las normas constitucionales. Por supuesto, aclaro que esta es una opinión, que no necesariamente es la verdad. Quiero dejar bien claro que los temas de inconstitucionalidad son resueltos por la Suprema Corte de Justicia.

En primer lugar, tenemos la interpretación auténtica de la Constitución; en segundo término, la interpretación legislativa de la Constitución, y por último, la interpretación jurisprudencial.

La interpretación auténtica de la Constitución es la que hace el soberano, es decir, la nación, conforme a lo previsto por los artículo 4º, 77, inciso primero, y 82 de la Constitución de la República. Es decir, la soberanía

radica en la nación y, por lo tanto, la Constitución es obra de la nación, y ella se expresa por cualquiera de los procedimientos previstos por el artículo 331 de la Constitución. Como se sabe, la Constitución es rígida y, por lo tanto, para reformarla o modificar aunque sea una coma hay que cumplir cualquiera de los cinco procedimientos previstos en el artículo 331 de la Constitución de la República.

El segundo tipo de interpretación está previsto en el artículo 85, ordinal 20, de la Constitución de la República, por la cual se confiere al Poder Legislativo la potestad de interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261.

Quiere decir que esta es una potestad, una competencia, que la Constitución asigna al Poder Legislativo de interpretar la Constitución de la República. Lo que tenemos que plantearnos es el alcance, el valor de esa interpretación hecha por el legislador, hecha por ley. Siguiendo las enseñanzas de Justino Jiménez de Aréchaga, la interpretación legislativa es generalmente obligatoria. Quiere decir que la interpretación legislativa tiene menor valor y fuerza que la interpretación hecha por la Constitución. La primera generalmente es obligatoria porque como toda ley eventualmente puede ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

El legislador, el Poder Legislativo puede interpretar la Constitución de la República con carácter generalmente obligatorio, pero esa interpretación legislativa puede ser declarada inconstitucional por cualquiera de las vías previstas en el artículo 256 de la Constitución de la República, es decir por parte de la Suprema Corte de Justicia ya sea por vía de acción, excepción u oficio. El numeral 20) del artículo 85 de la Constitución cuando le asigna las competencias al Poder Legislativo establece: “Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo a los artículos 256 a 261”.

En primer lugar, tenemos la interpretación auténtica que hace el soberano, la Nación mediante por cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo 331 de la Constitución; la interpretación legislativa que la hace el legislador conforme a lo previsto en el numeral 20) del artículo 85 de la Constitución y que tiene carácter generalmente obligatorio, y por último, la interpretación jurisprudencial que hace la Suprema Corte de Justicia cuando se pronuncia sobre una cuestión de inconstitucionalidad. Es decir, cuando se le plantea a la Suprema Corte de Justicia la declaración de inconstitucionalidad de un acto legislativo ya sea una ley, un decreto de un gobierno departamental o un decreto-ley, en la medida de que los decretos-leyes tienen fuerza de ley en función de las distintas ratificaciones que ha habido a lo largo de la historia de nuestro país, en algunos casos esa ratificación posterior fue hecha por ley, y en otros, por la Constitución.

Concretamente, las ratificaciones por la Constitución de decretos-leyes las encontramos en las Constituciones de 1934 y 1942, mientras que luego de los períodos de facto y golpes de Estado de Venancio Flores, Latorre y Juan Lindolfo Cuestas en el siglo XIX y en el siglo XX luego de la dictadura militar, fue el Poder Legislativo que dictó leyes convalidando los decretos-leyes aprobados en esos períodos de facto, de ilegitimidad democrática.

Insisto que en cuanto a la interpretación jurisprudencial en el sistema constitucional uruguayo la declaración de inconstitucionalidad tiene sus efectos en el caso concreto. El fallo de la Suprema Corte de Justicia que declara la inconstitucionalidad de un acto legislativo se referirá exclusivamente al caso concreto y solo tendrá efecto en los procedimientos en los que se haya pronunciado, de acuerdo a lo que establece el artículo 259 de la Constitución.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho comparado -sistemas europeos que tienen tribunales o cortes constitucionales en donde los fallos tienen efectos generales o erga omnes-, cuando en Uruguay una ley es declarada inconstitucional es solamente para el caso concreto. Por lo tanto, aunque una ley puede ser inconstitucional en un caso concreto, sin embargo en otros casos la Suprema Corte de Justicia puede declarar la constitucionalidad de esa misma ley. En los últimos quince años en nuestro país hubo varios ejemplos de leyes que fueron declaradas una vez inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, y otras, constitucionales, y también a la inversa; el caso más claro fue el de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado que durante veinte años la Suprema Corte de Justicia la declaró constitucional y recién en 2009 declaró su inconstitucionalidad.

Y ahora quiero referirme específicamente al artículo 1° del proyecto de ley a consideración de la Comisión, que establece: “Declárase, con carácter interpretativo, de los artículos 77, párrafo 1 y 81 de la Constitución de

la República, que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía".

Aquí se plantea si la residencia es o no un requisito para el ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía.

La exposición de motivos hace alusión al artículo 1° de la Constitución de la República y a la interpretación de la doctrina respecto al alcance que tendría ese artículo que impediría que quienes no residen en el país puedan votar fuera de él.

A mi juicio, el problema de la residencia con respecto a los ciudadanos no está planteado en el artículo 1° sino en los artículos 74 y 81. Este tema ya lo analizamos oportunamente en esta Comisión, y en su momento en la Comisión de Constitución y Legislación del Senado cuando se consideró el proyecto de ley sobre la ciudadanía para nietos de uruguayos, cuestión por la que durante veinte años luché por entender que era de estricta justicia concederles la ciudadanía a los nietos de uruguayos.

El tema es el siguiente. En primer lugar, el artículo 74 de la Constitución expresa: "Ciudadanos son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madres orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico".

Quiere decir que el constituyente exige que los hijos de padre o madre oriental que quieran obtener la ciudadanía natural y, a mi juicio, de acuerdo con la Ley Nº 16.021, la nacionalidad uruguaya, se avecinen al país. Exige avecinarse, que es un concepto sinónimo de residir en el país.

En concordancia con el artículo 74, nos encontramos con el artículo 81, que fue el que en el año 1984 me permitió sostener la tesis de que los hijos de padre o madre oriental también son uruguayos, es decir, también tienen la nacionalidad.

El artículo 81 establece: "La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.

La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior".

Como se ve, en el artículo 81 el constituyente ya no distingue entre los nacidos en el territorio de la República y los hijos de madre o padre oriental. Refiere a la nacionalidad. De acuerdo con la Ley Nº 16.021, los nacionales son los nacidos en el territorio de la República y los hijos de padre o madre oriental -ahora también los nietos-, siempre que se avecinen en el territorio de la República y se inscriban en el Registro Cívico.

El artículo 81 establece que la nacionalidad no se pierde por el hecho de naturalizarse en otro país. ¿Qué quiere decir esto? Quiere decir que un nacional uruguayo perfectamente puede tener otras nacionalidades. Se admite la doble, la triple y aun la cuádruple nacionalidad.

Establece también: "bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse […]". Quiere decir que el constituyente exige que para recuperar los derechos tiene que volver al país. Este es un concepto establecido por el constituyente. Podemos estar o no de acuerdo, podemos pensar que esto debe modificarse, porque fue planteado en otro contexto, en otras circunstancias, pero esto es lo que establece la Constitución.

Estos son los dos textos de la Constitución, las dos normas que hay que interpretar armónicamente para poder entender el alcance del avecinamiento, de la residencia. Es el constituyente quien exige esto.

Por lo tanto, creo que con la interpretación que pretende hacer el artículo 1º del proyecto, se hace decir a la Constitución lo que no dice. A mi juicio, el texto del artículo 1º contradice la Constitución de la República. ¿Por qué? Porque el artículo 1º del proyecto establece que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía.

Por supuesto, hoy nadie puede dudar de que un ciudadano uruguayo -natural o legal- puede ejercer sus derechos en el país, viva donde viva e independientemente del tiempo que haya vivido en el exterior. Inclusive, hasta puede pedir el amparo diplomático, como es común que suceda. Sabemos que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene un programa de atención a los uruguayos que residen en el exterior, quienes pueden pedir el amparo diplomático y conservan todos los derechos. El único derecho que no pueden ejercer, hasta ahora, es votar en las elecciones nacionales o departamentales, así como tampoco en plebiscitos o referendos, fuera de nuestro país. Es decir, no pueden votar en el exterior.

A mi juicio, el artículo 1º del proyecto a estudio de la Comisión es contrario a los artículos 74 y 81 de la Constitución de la República. ¿Por qué? Porque, por ley, no se puede hacer decir a la Constitución lo que la Constitución no dice.

Concretamente, si se quiere, se puede modificar esta norma. Habría que recurrir a una modificación constitucional, es decir, a una reforma de la Constitución que elimine el requisito de la residencia o de avecinarse al territorio nacional.

En el informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos se hace alusión, por ejemplo, a los tratados y pactos internacionales ratificados por Uruguay y se cita el Pacto de San José de Costa Rica. Precisamente, el artículo 24 del Pacto afirma que por ley se puede reglamentar el ejercicio del derecho a votar -entre otros- por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal. Quiere decir que el artículo 24 del Pacto de San José de Costa Rica habilita a que se pueda establecer la residencia en el país como requisito para votar.

Por lo tanto, quiero ser muy claro en el sentido de que no comparto la interpretación de la Institución Nacional de Derechos Humanos con respecto al artículo 24 del Pacto de San José de Costa Rica.

Todos sabemos que la cuestión central es lograr una fórmula que permita que los uruguayos que residen en el exterior puedan votar. Ayer, en declaraciones a la prensa, el ministro de Relaciones Exteriores decía con mucha claridad que uno de los temas centrales que plantean los uruguayos que residen en el exterior es poder votar fuera del país.

Con respecto a este tema hay dos vías de solución. Esto es lo mismo que he venido diciendo a lo largo de todos los años en los que he sido convocado por las comisiones del Parlamento.

Una primera vía es la reforma constitucional, a la que se recurrió, oportunamente, en el año 2009.

La segunda vía es la siguiente. Dado que se trata de una cuestión electoral, es decir, de la modificación de normas electorales, concretamente sobre el ejercicio del sufragio, podemos recurrir a la ley sancionada por los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras. ¿Por qué? Porque así lo prevé el numeral 7º) del artículo 77 de la Constitución de la República.

En la medida en que exista voluntad política del Parlamento para organizar el procedimiento electoral y permitir el sufragio por parte de los uruguayos que residen en el exterior, a mi juicio se requiere, por lo menos, una ley sancionada por los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Hay que tener en cuenta que estamos nada más y nada menos que frente a uno de los temas fundamentales, como son las garantías del sufragio. En Uruguay se consiguió establecer las garantías del sufragio después de varias guerras civiles y de muchas muertes. Se consiguió después de las guerras civiles de fines del siglo XIX y principios del siglo XX; después de la Revolución de las Lanzas, de Timoteo Aparicio, y de las dos guerras civiles, de Aparicio Saravia, en los años 1897 y 1904. Estas garantías fueron consagradas por la Constitución de 1918. Precisamente, este año se está cumpliendo el centenario de la reforma constitucional de 1917.

Además, hay dos leyes sumamente importantes, de los años 1924 y 1925, que debemos cuidar. Don Renán Rodríguez -me refiero a Renán Rodríguez abuelo, que fuera presidente de la Corte Electoral-, en una conversación que mantuvimos allá por el año 1995, cuando se estaba empezando a hablar de la posibilidad de reformar el sistema electoral, que luego se concretara en 1997, decía que había que tener mucho cuidado de no tocar esas dos leyes, porque habían establecido con mucha precisión las garantías del sufragio, las garantías del sistema electoral uruguayo. Si por algo se ha caracterizado Uruguay a lo largo de su historia y en el concierto internacional es por la transparencia de los procesos electorales. Más allá de las discusiones

puntuales que se hayan podido dar, creo que los uruguayos estamos orgullosos del sistema electoral de nuestro país.

Por lo tanto, para lograr una solución en esta materia -más allá de la justicia de la solución- se deben seguir los procedimientos correspondientes: el de la reforma constitucional o, eventualmente, el mecanismo de una ley sancionada por los dos tercios del total de componentes de cada Cámara.

Es cuanto tenía para informar.

SEÑOR PRESIDENTE. La exposición del doctor Correa Freitas ha sido muy clara.

Solo resta agradecerle una vez más por su comparecencia y por el aporte tan valioso que ha hecho a la Comisión.

(Se retira de sala el doctor Ruben Correa Freitas)

SEÑOR ITURRALDE (Pablo). Si se me permite, quisiera dejar una constancia.

Solicito que, en cuanto se pueda, la Comisión pase a considerar la Carpeta N° 685 de 2015, que es un proyecto de ley relativo a la designación al nuevo centro auxiliar de ASSE de la ciudad de Santa Lucía, departamento de Canelones, con el nombre de Bari González Modernell.

Muchas gracias.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier). Quisiera hacer un plateo sobre el tercer punto del orden del día: "Publicidad Oficial. Se regula su producción, promoción, contratación, distribución y asignación".

A partir del informe de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, hemos elaborado algunas propuestas de cambio, que quisiéramos que se distribuyeran, como forma de avanzar en ese proyecto.

Efectivamente, la mencionada agencia plantea ajustes en lo que tiene que ver con el Tocaf. En cuanto a los cometidos de la agencia, ella entiende que puede asesorar en aspectos vinculados a la contratación, pero que no tiene idoneidad para procesar los análisis de audiencia o comunicación, ni en lo que tiene que ver con los criterios de distribución. Entonces, analizamos el tema de las competencias, manteniendo en la agencia algunos cometidos, con el dinero para lo que tiene que ver con la investigación de audiencia que haría el Consejo de Comunicación Audiovisual.

Por ahí van los cambios que proponemos a partir del informe de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, que distribuiríamos para que en futuras reuniones de la Comisión se puedan empezar a discutir teniendo en cuenta, además, que este proyecto de ley ya está votado en general.

SEÑOR PRESIDENTE. Se solicita al señor diputado que haga llegar a Secretaría los textos a que hizo referencia.

(Apoyados)

—El señor diputado Pablo Abdala ha mocionado para que la Comisión pase a intermedio hasta la hora 14.

(Apoyados)

—Se pasa a intermedio.

(Es la hora 12 y 50)

——Continúa la sesión.

(Es la hora 14)

(Ingresa a sala el doctor Martín Risso Ferrand)

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el gusto de recibir al doctor Martín Risso Ferrand y le agradece por su presencia.

Lo hemos invitado para que nos ilustre con su opinión acerca del proyecto de ley titulado "Derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República".

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín). Muchas gracias por la invitación. Siempre es un honor ser convocado por una comisión parlamentaria.

En principio, en forma muy breve -entre otras cosas, porque el proyecto también es breve- voy a hacer una rapidísima mención al marco constitucional que rodea esta iniciativa. Luego, me voy a referir al proyecto, al artículo interpretativo de la Constitución y a la creación de la comisión. Por último, realizaré algunos comentarios sobre los documentos que se adjuntaron al proyecto y que me fueron enviados para consulta.

En cuanto al marco general, en materia de ciudadanía hay tres grandes conceptos que se manejan desde hace muchísimo tiempo: ius sanguinis, ius soli, ius laboris.

De estos tres, el ius laboris -que era el que estaba más olvidado, si se quiere- ha cobrado una importancia muy fuerte en los últimos tiempos. Esto se debe a razones evidentes: la movilidad de las personas. La gente se mueve muchísimo. Al mismo tiempo, los vínculos con la patria empiezan a cambiar; ya no son los de antes. Además, cada vez se hace más hincapié en que lo que importa es el ius laboris, es decir, que los derechos políticos se ejerzan en el lugar donde la persona se encuentra.

Hay un constitucionalista español que con referencia a esta situación dice que si analiza a los emigrantes españoles puede dividirlos en tres categorías. La primera son los emigrantes del siglo XIX y principios del siglo XX, de la época del franquismo. Ellos emigraban y se pasaban toda su vida extrañando a su patria y sufriendo porque estaban lejos de España. En otra categoría están los emigrantes contemporáneos, que están divididos en dos grupos. Por un lado, están aquellos a quienes les va mal. Ellos extrañan constantemente, todos los días de su vida. Por otro, están aquellos a quienes les va bien. Ellos ya no son españoles y se acuerdan de su país cuando juega la selección. Esa es un poco la realidad que está generando una cantidad de cambios importantes en los criterios y en la visión de los problemas de ciudadanía.

Por otra parte, es necesario distinguir entre nacionalidad y ciudadanía, conceptos casi simétricos y similares en la Constitución. La nacionalidad refiere al derecho internacional, a la protección internacional de un sujeto. La ciudadanía tiene que ver con los derechos políticos.

Nuestro sistema es doble. Como primer criterio tiene el ius soli, es decir, el lugar de nacimiento. Subsidiariamente, se admite que los hijos de padre o madre oriental nacidos en el extranjero puedan adquirir la ciudadanía en caso de que se avecinen y se inscriban en el Registro Cívico.

Además, tenemos causales muy precisas de suspensión de la ciudadanía en los artículos 75, 80 y 81 que, en general, no generan ninguna duda a la hora de su interpretación.

Si hay algo importante en este tema es la distinción de los derechos de la ciudadanía con la organización del sufragio. Una cosa es quiénes tienen derecho a la ciudadanía, quiénes son los ciudadanos y quiénes pueden ejercer los derechos, y otra muy distinta es cómo la Corte Electoral organiza el sufragio a los efectos de que se pueda llevar adelante la elección. En este punto aparecen distintos problemas. Un ejemplo puede ser el de una persona de Artigas que se encuentra trabajando en Rocha. Esa persona va a tener un costo importante para ir a votar a Artigas y posiblemente tenga problemas en el trabajo, porque va a tener algún tipo de superposición. Entonces, no es que esa persona no tenga los derechos de la ciudadanía; los tiene plenamente. El problema es que, de acuerdo con el sistema electoral, tendría que viajar y presentarse en una mesa, lo que le quedaría muy incómodo o le resultaría imposible.

Esto es lo que pasa también con los ciudadanos uruguayos que están en el extranjero. Son ciudadanos y son titulares de absolutamente todos los derechos, pero tienen dificultades a la hora de votar. Inclusive, podría darse un caso parecido a lo de Puigdemont: que una persona se presentara como candidato a la Presidencia desde el extranjero e hiciera su campaña desde el exterior. No habría ningún problema en este sentido porque la ciudadanía natural no se pierde por el hecho de estar en el extranjero.

Ahora, me voy a referir al voto en el exterior, que es lo que a ustedes les interesa.

En el pasado he señalado -creo que toda la doctrina constitucionalista ha sido unánime al respecto- que el voto epistolar es inconstitucional. Lo es porque se pierden las garantías: no hay garantía de secreto ni de libertad en la emisión del voto.

Ante la posibilidad de constituir mesas en el extranjero -lo que habitualmente se llama voto consular-, algunos, entre ellos nada menos que el doctor Cassinelli Muñoz, decían que tampoco era posible, ya que también era inconstitucional.

A mí entender, las mesas en el extranjero podrían ser constitucionales en la medida en que se dieran todas las garantías en cuanto a su integración. Esto refiere, inclusive, a la presencia de delegados partidarios para controlar.

Además, habría que establecer mesas en todo el mundo, porque no podemos discriminar. No podemos poner mesas en algunos lugares para que voten unos, y los que vivan en otro lugar no puedan hacerlo. Entonces, habría que hacer un esfuerzo inmenso para poder cumplir con esto y respetar el principio de igualdad. Por supuesto, estamos hablando de algo que, de acuerdo con lo que establece el artículo 77, precisa una mayoría especial de dos tercios.

A continuación, me voy a referir al proyecto.

El artículo 1º es interpretativo de los artículos 77 y 81 de la Constitución. Estamos hablando no de una interpretación auténtica, sino de una interpretación de la Constitución por acto legislativo. Esta es una hipótesis que está prevista en el numeral final del artículo 85.

Sobre esto hay una jurisprudencia y una doctrina unánime desde hace muchas décadas que, a su vez, no ha inventado nada, porque viene del derecho comparado y es un concepto no discutido. Me refiero a que para que sea realmente una ley interpretativa hay dos requerimientos: primero, que haya un tema dudoso en cuanto a su interpretación jurídica y su alcance y, segundo, que el fin de la interpretación sea exclusivamente aclarar la duda que existe.

El artículo 1º me genera algunas dudas. Fundamentalmente, no entiendo bien cuál es el objetivo, qué es lo que se quiere establecer. Podemos darle dos posibles interpretaciones. La primera sería entenderlo como lo que único que señala es que por residir fuera del país no se suspende el ejercicio de la ciudadanía. Si esa es la interpretación, si eso es lo que realmente se quiere decir, no hay nada que interpretar porque es evidente que eso es así; no cabe la más mínima duda.

En la exposición de motivos se dice que algunas veces se ha invocado el artículo 1º para decir lo contrario. Yo sé que políticamente se ha invocado el artículo 1º y con todo respeto, pero no tiene nada que ver con este tema. Del artículo 1º no surge absolutamente nada que pueda limitar los derechos de la ciudadanía que están establecidos en los artículos 74 y siguientes.

El artículo 1º es una vieja toma de posición doctrinal de otra época, que además fue arruinada en 1918 con la sustitución del término “habitantes” por “ciudadanos”. Entonces, pasó a ser un artículo absolutamente incomprensible. Lo cierto es que no tiene nada que ver con esto.

Yo creo que si este es el objetivo de la interpretación, no hay motivo para la interpretación. Esto no es una ley interpretativa porque se está repitiendo algo que surge claramente de la Constitución. Repito: por más que algunas personas hayan utilizado el artículo 1º desde el punto de vista jurídico no es un argumento válido, y no se justificaría la interpretación.

Una segunda interpretación de este artículo interpretativo podría ser la siguiente: que lo que se pretende es decir que los ciudadanos que residen en el extranjero tienen derecho a votar en el extranjero. Esta sería una interpretación distinta.

Si esta fuera la interpretación del artículo 1º, sería incorrecta, porque están interpretando algo que la Constitución no dice. La Constitución no refiere a ese tema y bajo ningún aspecto nos dice que los que están en el extranjero tienen derecho a votar en el extranjero.

O sea: no sería una ley interpretativa y generaría un problema extra. Digo esto porque si se le quiere hacer decir esto a la Constitución tendríamos el problema de la mayoría que establece el artículo 77. En ese caso, también se precisarían los dos tercios, porque refiere a las elecciones. Por lo tanto, estaríamos entrando en un problema bastante complicado.

Por último, hay un error en el artículo 1º. La norma establece: "[…] que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía". Esto no es así. Los ciudadanos nacidos en el extranjero hijos de padre o madre oriental, si siguen residiendo en el extranjero, no son ciudadanos, no pueden ejercer los derechos si no vienen y se avecinan. A su vez, los ciudadanos uruguayos si se nacionalizan, se naturalizan, en otro país, se ven suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía y para recuperar el ejercicio de la ciudadanía tienen que volver y avecinarse. O sea que hay alguna imprecisión, falta tener en cuenta algunas cosas en este artículo.

Me parece que en la primera interpretación el artículo no corresponde; no es un artículo interpretativo de los que prevé la Constitución, porque no hay tema para interpretar. En la segunda, se trata de hacer decir a la Constitución algo que inequívocamente ella no dice. Y, por último, hay problemas en la interpretación. Hay hipótesis que establecen, inequívocamente, que en la Constitución la residencia guarda relación con el ejercicio de los derechos.

Me voy a referir a la comisión. En la primera lectura del proyecto me pareció que este tema era muy simple, pero después me complicó más que el artículo 1º.

Nosotros tenemos algo evidente y es que la función legislativa es indelegable; la función legislativa corresponde al Poder Legislativo, con la participación, en casos o momentos muy puntuales -establecidos por la Constitución; el Poder Ejecutivo, con su iniciativa, con la promulgación o con el veto-, en que tiene iniciativa un gobierno departamental o el Tribunal de Cuentas, pero ese sistema es muy claro. También es muy claro que la función legislativa es indelegable.

También es muy claro que una ley tiene que cumplir con el principio de razonabilidad; tiene que tener una justificación, y esa justificación tiene que ser razonable, no tiene que ser arbitraria, etcétera.

Con estos artículos comienzan a aparecer algunos problemas que a mí me generan muchas dudas en cuanto a la inconstitucionalidad. Es cierto que muchas veces un grupo de personas presenta un anteproyecto de ley que si un legislador lo hace suyo y lo presenta, se transforma en proyecto. Pero en este caso lo que veo es que hay una Comisión, una Cámara o directamente el Poder Legislativo, que quiere legislar en un tema y lo que se está haciendo es que el Poder Legislativo resuelva sacar ese tema del ámbito legislativo y que lo analice una comisión que por su integración ni siquiera tiene la representación proporcional que tienen los órganos legislativos.

Me parece que si bien no es un tema muy importante, porque sin esta ley podría formarse la comisión, elaborar el informe y presentar el proyecto, ponerlo en esta ley genera muchas dudas en cuanto a la inconstitucionalidad. No sé si acá no estamos ante una especie de delegación parcial de la función legislativa, de la elaboración primaria de un proyecto de ley.

Repito: si se hace todo esto sin ley, no pasaría nada. Se formaría la comisión, se reuniría, trabajaría, elaboraría su informe y el proyecto, y no habría ningún problema.

En algunos informes que me mandaron se hace referencia a la necesidad de cambiar el sistema de depuración de padrones. Ese no es un tema constitucional. Los padrones hay que tenerlos depurados. Hay normas constitucionales que hacen necesaria esa depuración. Por ejemplo, la iniciativa popular en materia constitucional es promovida por el 10% de los ciudadanos inscriptos en el registro. Si no están depurados los padrones, ese 10% podría ser 11%, 12% o 15% y será totalmente artificial.

La solución actual de la exclusión del registro después de no haber votado en dos elecciones consecutivas es un tema legal, no constitucional, y podría cambiarse. Si se va a cambiar esto, hay que tener presente dos cosas. La primera es que tiene que haber un sistema efectivo de depuración; no es cuestión de sacarlo y que no haya depuración, porque se empieza a torcer todo lo que sea instituto de gobierno directo en nuestro país. La segunda es que esto implica una modificación de las leyes de registros. Acá tenemos nuevamente el mismo problema del artículo 77, es decir, que se requieren dos tercios de votos de cada Cámara.

Por otra parte, se hace mención a normas internacionales muy genéricas, ya que no terminan de dar razón para que se pueda o no votar en el exterior. Inclusive, me llamó la atención la referencia que se hace al artículo 23 de la Convención Americana, que en su apartado 2 establece: "La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior" -no está hablando de quiénes tienen los derechos, sino de cómo se ejercen, cómo se vota- "exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad", etcétera. Se hace un esfuerzo para tratar de minimizar lo que significa el artículo 23 de la Convención Americana, pero me parece muy claro que da, en materia de residencia, una amplia discrecionalidad a la ley y a la Corte Electoral en la estructuración de las mesas electorales.

El último punto me parece que es el más importante. Se hace referencia -con una opinión siempre valiosa de Luigi Ferrajoli- a ese concepto de que los derechos fundamentales no son decidibles o indecidibles. Si bien en buena parte yo estoy de acuerdo con eso, me parece que hay algunas cosas que deben ser mencionadas. En el informe se plantea esto como si fuera la verdad revelada, como que la Tierra gira alrededor del Sol, y no es así. Esa posición tiene impugnaciones de siempre, y muy válidas. Por ejemplo, desde el constitucionalismo andino, Venezuela, Ecuador y Bolivia, hay un cuestionamiento muy fuerte en cuanto a que la decisión final tiene que ser la mayoritaria y no la de los órganos jurisdiccionales. O sea que ahí hay un cuestionamiento, que no me gusta, repito.

Hay autores contemporáneos como el argentino Roberto Gargarella, que siguiendo la línea de un profesor estadounidense Larry Kramer, nos plantean el tema de la democracia popular, de la democracia dialógica. Lo que ellos reivindican es que la palabra final en algunos temas no puede ser exclusiva del Poder Judicial, que la mayoría tiene que poder decir algo. Pero aquí se plantea el problema de cómo decirlo; si gana la mayoría, cómo participa la mayoría.

No estamos hablando de un tema que podamos decir que es así y que nadie va a cuestionarlo. Si bien son minoritarios, hay cuestionamientos importantes y respetables.

En el informe se hace referencia al plebiscito en el cual se rechazó el proyecto de reforma constitucional que habilitaba el voto en el exterior. ¿Cómo funciona? ¿Cuáles son los efectos de ese rechazo del cuerpo electoral? Desde el punto de vista jurídico, el único efecto que tiene el rechazo en el plebiscito es el de haber terminado ese proceso de reforma constitucional rechazándolo. No hay otro efecto jurídico en la materia. Los propulsores de la iniciativa podrían, por ejemplo, volver a presentarla para que sea plebiscitada en las elecciones posteriores, y podrían seguir presentándola. Sería un poco extraño que se hiciera eso, pero desde el punto de vista jurídico se puede hacer.

Después está el efecto más general. ¿Entre quiénes funciona este asunto? ¿Cómo funciona? Sostener que hay delitos que no pueden ser decididos por las mayorías es correcto respecto a los órganos jurisdiccionales. Vamos a suponer que el día de mañana, en un momento de conmoción en el Uruguay, el Poder Legislativo aprueba una ley autorizando la tortura para obtener información en caso de delitos graves. Esa ley es sometida a un recurso de referéndum y la ciudadanía la respalda. Ese doble pronunciamiento mayoritario, del Poder Legislativo y de la ciudadanía, no tiene ningún peso frente al Poder Judicial; la Suprema Corte de Justicia podría y debería declarar la inconstitucionalidad de la ley. Ahí es donde funciona lo no decidible; no es decidible frente al Poder Judicial. Esto pasó. La Ley de Caducidad tuvo dos pronunciamientos populares, pero fue declarada inconstitucional en más de una oportunidad por la Suprema Corte de Justicia y fue declarada nula por la Corte Interamericana. O sea que en este aspecto no tenemos ningún problema.

El problema surge cuando nos enfrentamos con dos órganos políticos: el cuerpo electoral y los órganos que componen el Poder Legislativo. ¿Podría el Poder Legislativo enmendarle la plana al cuerpo electoral? Ahí es donde vienen los efectos políticos, no político-partidarios, sino de política constitucional, que surgen de la Constitución.

El artículo 82 de la Constitución dice que el Cuerpo Electoral ejerce la soberanía en forma directa, y los Poderes representativos ejercen la ciudadanía en forma indirecta. La Constitución nos da una pauta clarísima de que el Cuerpo Electoral está por encima de los Poderes representativos; pesa más la decisión del Cuerpo Electoral que de los Poderes representativos, lo cual es lógico. Es suficiente con pensar que el Cuerpo Electoral es el que integra al Poder Legislativo, elige al presidente de la República y demás. Entonces, hay un efecto político importante, que no se puede desconocer; ese rechazo, desde el punto de vista de la política constitucional, tiene que tener un peso importante.

No sé si se está pensando en una ley; si se va a aprobar una ley por dos tercios, tendría que ser muy distinta a la solución constitucional que rechazó el cuerpo electoral, porque no sería inconstitucional, pero sería una burla institucional al cuerpo electoral.

Repito: no habrá efectos jurídicos, pero entre órganos mayoritarios el peso de la decisión del que tiene mayor jerarquía y está en una posición de dominio, necesariamente tiene que primar.

E insisto: la referencia a Ferrajoli me parece que hay que aceptarla: hay derechos que son indecidibles, pero por las mayorías frente a los órganos judiciales, no por un órgano político mayoritario frente a otro órgano político mayoritario; creo que es ahí donde está la confusión central de lo que se dice en este punto.

SEÑOR ABDALA (Pablo). Agradezco al doctor Risso Ferrand porque su exposición nos ayuda mucho a analizar este intrincado y complicado asunto que tiene varias aristas.

Sin embargo, la exposición del doctor Risso fue tan nítida que solo haré una pregunta de carácter doctrinario. ¿Por qué razones -que tal vez no son del todo compartidas; eso fue lo que deduje de lo que dijo el doctor Risso- el doctor Cassinelli considera que el voto en el exterior eventualmente puede violar la Constitución?

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín). Hasta donde yo sé Cassinelli nunca escribió sobre este tema, pero yo hablé muchas veces con él y me consta que él vino, por lo menos, a una Comisión en la Cámara de Representantes para expresar su opinión. O sea, lo que voy a sintetizar seguramente -no lo he leído- se encontrará en las versiones taquigráficas correspondientes.

Cassinelli, al igual que toda la doctrina, dice que el voto epistolar, por carta, no puede funcionar porque no se cumplen con las garantías que la Constitución exige para el sufragio, fundamentalmente con el voto libre y secreto. Y agrega que si las mesas están en el exterior, tampoco se cumple y da algunos argumentos, en primer lugar, el auxilio de la fuerza pública: la mesa no podría requerir en todos los países el auxilio que sí tienen las autoridades electorales dentro de fronteras; la Policía tiene la obligación de prestar esos servicios.

Asimismo, Cassinelli afirma que se podrían generar problemas verdaderamente importantes desde el punto de vista jurídico, porque ¿qué norma regiría el funcionamiento de la mesa, por ejemplo, en Argentina? ¿Las uruguayas o las argentinas? Entonces, decía que en ese caso se presenta un conflicto verdaderamente importante de jurisdicciones que puede terminar alterando la regularidad de la elección. Él se imaginaba concretamente a una persona que, de acuerdo con la ley uruguaya no podría votar y que conforme a un juez de otro país, en base a las normas de ese país, dijera que sí tiene derecho a votar. Son razones de peso; Cassinelli no improvisaba y lo que decía siempre eran cosas más que atendibles.

A mi no me llega a convencer; me parece que se mira mucho el problema y lo que va a pasar que, en general, son problemas que pueden superarse sin mayores dificultades. Pero su posición era que ningún voto en el extranjero podría tener las garantías suficientes de acuerdo con la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE. Se oye con cierta frecuencia que la Constitución ya hoy reconoce el derecho a votar en el exterior, porque en la medida en que ninguna norma dice que la ciudadanía se suspende y mucho menos se pierde por estar en el exterior, el derecho se tiene y lo único que falta es organizar su ejercicio.

No estoy de acuerdo, no por las razones prácticas que podrían señalarse o algunos textos constitucionales, por ejemplo, el artículo 88 que dice que las bancas se asignarán en función de los votos obtenidos en todo el país; estoy pensando en otra razón. Cada orden jurídico es territorial; las normas propias de cada orden jurídico tienen un ámbito espacial de validez, como decía Kelsen, que es el territorio del Estado a que pertenecen. En el Estado uruguayo se aplican las normas del orden jurídico uruguayo y lo mismo sucede en Argentina, etcétera. En tesis general, sin duda, es así.

Sin embargo, hay excepciones, porque hay casos en los cuales un orden jurídico determinado atribuye a sus propias normas efectos que van más allá del ámbito territorial del Estado de que se trate, y eso sucede en distintas ramas del derecho. También ocurre a la inversa: hay situaciones en las cuales un orden jurídico determinado reconoce la validez de normas que pertenecen a otro orden jurídico, dentro del primer orden jurídico de que se trate. Esto pasa en distintas materias, por ejemplo, en derecho internacional privado, y a veces los conflictos se resuelven diciendo que “Tal relación jurídica se va a regir por las normas de otro Estado”, etcétera. También pasa en derecho penal. En el artículo 10 del Código Penal se establecen distintas

situaciones en las que se atribuye a la ley penal uruguaya efectos extraterritoriales, por ejemplo, “se considera delito también el que se comete en el extranjero cuando se dan ciertas circunstancias”.

Es decir, un orden jurídico puede otorgar efectos extraterritoriales a sus propias normas o reconocer el efecto extraterritorial de normas de otro orden jurídico en el territorio del propio, pero tiene que haber norma expresa, y donde no la haya la solución es de principios, es decir, las normas de un orden jurídico determinado se aplican en el territorio del Estado al que corresponde ese orden jurídico.

Entonces, una persona no deja de ser ciudadano uruguayo porque se encuentre en el exterior; lo que ocurre es que no puede ejercer en el exterior los derechos propios de su condición de ciudadano uruguayo, por lo que acabo de decir. De la misma manera, aunque nuestra Constitución reconozca que la educación es un derecho y que cualquier persona en el territorio de la República puede ejercerlo y reclamar que a sus hijos menores se les brinde educación, a nadie se le ocurre que un uruguayo residente, por ejemplo, en Barcelona vaya al Consulado a pedir que a su hijo le brinden la educación laica, gratuita y obligatoria que preven las normas uruguayas porque no deja de ser uruguayo por estar en Barcelona. También hay otras normas por el estilo, que no tienen que ver con la ciudadanía; hay normas que reconocen, no ya a los ciudadanos, sino a los habitantes del país, sin siquiera decirlo. Por ejemplo, el artículo 46 de la Constitución de la República dice: “El Estado dará asilo a los indigentes o carentes de recursos suficientes que, por su inferioridad física o mental de carácter crónico, estén inhabilitados para el trabajo”. No se requiere que el indigente sea ciudadano, pero está implícito que está aquí en el Estado uruguayo, porque si un indigente en Pekín va a pedir asistencia a la Embajada uruguaya con el argumento que la norma constitucional uruguaya no distingue si se encuentra adentro o afuera, evidentemente, su petición no tendrá andamiento.

Me parece que todo esto tiene que ver con la territorialidad del orden jurídico, y que es un elemento que no se toma en cuenta cuando se dice que los derechos de ciudadanía pueden ejercerse en el exterior, sin que ninguna norma expresa así lo reconozca.

Quisiera conocer la opinión del doctor Risso al respecto.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín). Cassinelli también mencionaba algunas normas constitucionales que hablan del país, del departamento; se toma en cuenta los votos en lo nacional y en lo departamental. Entonces, él decía que había cierta orientación de la Constitución de la República en ese sentido, en contra del voto en el extranjero.

Por otra parte, la noción de habitante es compleja, porque ¿qué quiere decir habitante? ¿Los turistas son habitantes? En materia de derechos humanos siempre se interpreta en forma amplia. Por ejemplo, en Uruguay se ha admitido -y me parece muy bien- la protección de derechos humanos de personas que no están, o nunca estuvieron, o inclusive son extranjeros en Uruguay. Hemos tenido demandas y juicios por la protección del honor de mandatarios extranjeros; se publicó en Uruguay una noticia o un libro que el gobernante entendía que lo difamaba o afectaba su honra y se ha procesado acá.

La noción de habitante en Uruguay siempre se utilizó en un sentido muy amplio; por ahí no veo mucho el tema.

Lo que sí comparto es que lo que surge de la Constitución claramente es cuándo se adquieren los derechos de la ciudadanía y en qué casos se suspenden; por vivir en el extranjero, por residir o estar de paso en el extranjero, no se suspenden los derechos de la ciudadanía. No hay ninguna norma que lo establezca y, por lo tanto, la solución de principios que ese derecho rige.

Inclusive, no tengo ninguna duda de que lo que está haciendo Puigdemont en España, en Cataluña, también podría ocurrir acá, ya que podría aparecer una persona que está reclamada en el extranjero y hace toda la campaña política por las redes; lo podría hacer y no habría ningún problema, porque esa persona que está en el extranjero goza de todos los derechos inherentes a la ciudadanía, pero si fuera electo presidente, tendrá que venir y jurar, y cuando asuma tendrá el problema de que no podrá salir del país si no es con la autorización del Senado, pero la campaña la puede hacer. Es más, seguramente en alguna lista de las que históricamente se han presentado en Uruguay debía figurar el nombre de alguna persona que residía en el extranjero.

Me parece que la solución constitucional es muy clara desde ese punto de vista, pero una cosa es ser titular del derecho de la ciudadanía y otra es la organización de los actos electorales. Ser ciudadano no me da

derecho a tener una mesa de votación en mi casa, en el padrón de al lado; no, me tendré que movilizar. El ciudadano de Artigas que reside en Rocha tiene un problema muy serio: quizás no pueda votar y tenga que pagar la multa. Ese problema no surge porque no sea ciudadano, sino por nuestro sistema electoral que obliga a determinado tipo de traslados.

El ciudadano que está en el extranjero, ¿puede venir y votar? Por supuesto, y eso pasa en todas las elecciones; todos conocemos casos personales.

Entonces, me parece que el tema es entreverar suspensión de la ciudadanía con el movimiento que tiene que hacer una persona para votar. Son cosas distintas. Yo vivo en el mismo barrio que vivía a los dieciocho años cuando saqué la credencial. Toda mi vida fui a votar caminando y nunca tuve que mover el auto ni tomar un ómnibus para votar. Entonces, para mí es comodísimo; además, me encuentro con una cantidad de amigos de la infancia que hace mucho que no veo. Otras personas tienen que moverse, y es así.

La reglamentación del ejercicio del sufragio, por razones de residencia, está autorizada por la Convención Americana. Es decir, estamos hablando de algo que se puede hacer.

Repito -lo digo con respeto- que el error es confundir el derecho de la ciudadanía con la organización del voto; son dos cosas distintas. El ciudadano de Rocha que no va a votar porque le queda muy lejos la mesa, porque va a perder trabajo o porque no tiene dinero para pagar el traslado, no tiene suspendido su derecho a la ciudadanía, sino simplemente tiene un impedimento que surge de la organización del sufragio.

Con respecto a la jurisdicción, ¿sobre quién tiene derecho Uruguay? Acá debemos tener cuidado. El territorio es, de acuerdo con Kelsen, el ámbito geográfico de aplicación del ordenamiento jurídico; Kelsen mismo habilitaba que el ordenamiento jurídico de un país en determinados casos puede regir fuera de ese país.

Es decir, por el lado de la jurisdicción no lo veo; me parecen más importantes los argumentos que el señor diputado Abdala me hizo acordar que también sostenía Cassinelli.

En definitiva, creo que no surge de ninguna forma en la Constitución de la República el derecho de alguien a votar en el extranjero, ni el del ciudadano de Artigas a votar en Rocha; eso surge de la ley. Son cosas distintas y no podemos hacer decir a la Constitución cosas que no dice.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo). Seguí con atención la opinión del profesor; coincido en algunos aspectos, pero tengo algunas interrogantes.

Si es un problema de organización, entonces, el derecho existe. La Constitución no dice que el ciudadano en el exterior no deja de ser ciudadano, que no está habilitado para votar, es decir, no limita su derecho; lo que limita es la organización del sufragio, de acuerdo con su razonamiento.

Entonces, no es un problema de derechos, sino administrativo. Si mañana se instala una mesa en el Consulado de Buenos Aires, no se estaría violando ninguna norma ni la Constitución porque no lo prohíbe, y los ciudadanos que viven en Argentina podrían votar. La dificultad se daría respecto a qué departamento votaría la persona; es el planteo del territorio.

Todas son cuestiones que tienen que ver con el acto del sufragio, no con los derechos de los ciudadanos a votar o no. Eso es clave. El doctor Risso dijo que la Constitución no establece que los ciudadanos tengan derecho de votar en el extranjero, pero tampoco dice que no. Esa es la duda.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín). Obviamente coincido en la distinción entre los derechos de la ciudadanía y la organización.

La organización no es totalmente un tema administrativo, es un tema legal; no es una sino son varias leyes de elecciones que establecen el marco general y luego la Corte Electoral ejecuta, complementa, interpreta, etcétera, llevando a cabo las actividades materiales que se requieren.

Mi opinión es que la ley podría establecer el sufragio en el exterior, pero con garantías y complicadas. En primer lugar, no se puede hacer en Buenos Aires y no en otros lugares; el sufragio hay que hacerlo en todo el mundo, hay que cumplir con el principio de igualdad. Si vamos a implementarlo, habrá que instalar mesas en

todos lados. Habrá que capacitar gente, asegurar la presencia de delegados partidarios porque perfectamente los partidos políticos podrán decir que hay lugares en los que no hay delegados partidarios por lo que habrá que otorgar recursos para que los puedan enviar. Se podría llegar a hacer esto.

Respecto al departamento que votarían los ciudadanos en el extranjero, no habría problemas porque cada ciudadano está inscripto en un departamento y si la persona en cuestión está inscripta en Artigas, votará de acuerdo a las listas de ese departamento. No habría problema.

A diferencia del doctor Cassinelli, con mucho cuidado y trabajosamente podrían llegar a habilitarse mesas electorales constituidas en el exterior, con funcionarios públicos uruguayos y no con los de otros países. El presidente de la mesa tendrá que ser ciudadano uruguayo, desempeñará una función pública que solo la pueden desarrollar ciudadanos uruguayos naturales o legales.

Se puede hacer; esa ley necesita mayoría especial de dos tercios de votos y es una ley muy difícil de instrumentar. ¿Cuáles serán los criterios? ¿La instalación de una mesa por país? ¿Cuántos uruguayos se cree que viven en cada país para establecer la cantidad de votos? En estas preguntas aparece el principio de igualdad; si por ejemplo fuera el único uruguayo que vive en Nigeria y los van a dejar votar a todos, voy a reclamar una mesa para votar en ese país.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy). Si no me equivoco, ayer se derivó a esta Comisión un proyecto o solicitud de análisis para instrumentar una circunscripción electoral en el Lago Merín, en Cerro Largo. Recientemente se creó una circunscripción electoral en la localidad de Punta del Diablo, Rocha. Los vecinos que viven allí no tenían en su territorio una circunscripción electoral. Sí tenían derecho y tenían su circunscripción -conozco más el caso de Punta del Diablo- en Potrero Grande, en definitiva, La Coronilla, o en la ciudad de Castillos o en algún circuito rural de la zona.

Cuando planteamos la universalización, el Estado uruguayo ha actuado en el territorio en función de la demanda para la instalación de mesas. Quizás pueda ocurrir la situación que relató el doctor Risso, un uruguayo que vive en Nigeria o en cualquier otro lugar; hay que ver cómo se instrumenta. En definitiva, no creo que sea una universalización total sino en función de un padrón; el registro siempre debe estar. El planteo del señor diputado González va por ese lado; será producto de cómo se instrumente el acto y no tanto en esencia el derecho.

Quiero hacer una consulta. Si alguien quiere adquirir la ciudadanía uruguaya siendo hijo de uruguayos pero nacido en el exterior y habiendo vivido siempre en el exterior, es preciso que se avecine, que pruebe la residencia y lo haga durante determinado tiempo al momento de inscripción. Pero si al otro día de haberse inscripto en el registro, obtenido la credencial, esta persona se va al exterior, sigue manteniendo su condición de ciudadano, y ejercerá el derecho al voto solamente si vuelve al territorio, si no, no hay posibilidades. A lo que voy es que la exigencia para obtener la ciudadanía es al momento de inscripción de residencia y avecinamiento, pero a posteriori la persona podrá ejercer la ciudadanía si tiene posibilidades económicas y si no, no.

La idea es mantener ese derecho que debe prevalecer a la normativa legal, administrativa y demás que debe instrumentar el Estado para permitir que todos los ciudadanos ejerzan el derecho, porque hoy lo que primaría sería el derecho.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín). No conozco en detalle el tema de Punta del Diablo, pero es relativamente frecuente que la Corte Electoral, en función de los fallecimientos que se producen en determinados circuitos, genere, suprima o fusione circuitos, y cuando advierte que hay un grupo de ciudadanos que tiene que trasladarse mucho, se crean otros. En ese caso no hay ningún problema; estamos hablando del voto dentro del territorio uruguayo con todas las garantías. Esto no genera ningún problema. Es más: está muy bien que lo haga. Pero siempre estará el problema de personas que viven por ejemplo en Rocha y tengan que votar en Artigas; seguramente no podrá votar porque está trabajando en Rocha. Es un dato de la realidad.

No es lo mismo crear una mesa de votación en Punta del Diablo o en cualquier lugar del territorio que en Argentina. Son situaciones claramente distintas.

Si se va a habilitar el voto en el extranjero, tendrá que hacerse de acuerdo al principio de igualdad, como funciona en Montevideo, donde si todos actualizamos la credencial según nuestro domicilio, votaríamos en un lugar razonablemente cercano de nuestra residencia, como tenemos derecho. El problema es que la mayoría de las personas no actualiza el domicilio, y se puede dar el caso de una persona con credencial en Rocha pero que vive en Artigas.

Es cierto que para adquirir o recuperar los derechos de la ciudadanía se requiere el avecinamiento; para adquirir, en el caso del hijo de padre o madre oriental, o para recuperarlos, en el caso del uruguayo que se naturalizó en otro país.

¿Es necesario habilitar el voto en el extranjero? No. El lugar de residencia o el lugar en el que está una persona es una de las variables que la ley puede utilizar. La ley actual que no autoriza el voto en el extranjero no es inconstitucional; coincide con el artículo 23 de la Convención Americana. No hay un problema jurídico; si vivo en Chile no tengo derecho a votar allí; tengo derecho a votar pero no en Chile. Insisto en eso porque son cosas distintas.

A mi juicio la ley puede cambiarse; si se constituyen mesas con todas las garantías y en forma igualitaria en todo el mundo, se puede cambiar. Hay quienes piensan que no.

SEÑOR PRESIDENTE. Recuerdo que la Cámara ha sido convocada a la hora 15 para una sesión extraordinaria.

SEÑOR RADÍO (Daniel). Quiero hacer una pregunta muy puntual. Si el problema es meramente instrumental, los ciudadanos que tienen derecho al voto están obligados a emitirlo. Entonces, los ciudadanos que viven en el exterior están incumpliendo con su obligación de votar, no porque la ley diga que no; eventualmente podrían aplicarse multas a esa gente que vive en el exterior y que no votó.

¿Los ciudadanos que residen en el exterior están o no incumpliendo con su deber de votar?

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín). No están incumpliendo con su deber porque esa circunstancia está prevista en la ley que establece precisamente que la persona que está en el extranjero, incluso un turista que en la fecha de la elección se fue del país, tiene que ir con el pasaporte o documentación que corresponda a acreditar que no se encontraba en el país, dándose por cumplido el tema.

Quiero insistir en una cuestión del artículo 1°. Más allá de las objeciones que planteé respecto a ese artículo, tiene un error. La siguiente frase está mal: "[…] el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía". Hay veces que sí obsta y sí surge de la Constitución; a veces no y a veces sí. Insisto en esto porque me parece que lo dije rápido y quizás no se haya prestado atención.

SEÑOR RADÍO (Daniel). La respuesta de que estas personas no incumplían era obvia, pero no es comparable a la situación del ciudadano que vota en Rocha y que reside en Artigas, porque este sí tiene obligación. Con este no queremos ser benévolos, lo castigamos por no votar. Hay una diferencia sustantiva y nadie se preocupa por ese ciudadano.

SEÑOR RISSO FERRAND (Martín). El voto interdepartamental y los votos observados siempre son polémicos, sobre los que se ha discutido y que generaron muchas soluciones. El voto interdepartamental tiene problemas muy serios; para admitirlo en cada mesa de votación tendrían que estar todas las listas que se presentan en Uruguay, para que cuando llegue un ciudadano de Artigas a votar en Rocha tenga todas las listas de diputados que se presentaron en aquel departamento. Ese era uno de los principales problemas de hecho que llevaron a la supresión del voto interdepartamental, tal como existía en algún momento. Si la persona no llevaba la lista que quería votar, no podía ejercer su derecho por una situación de hecho generándose esta dificultad.

El voto interdepartamental, las restricciones a los votos observados son discutibles. No son temas cerrados. Es cierto que el artiguense que vive en Rocha tiene que pagar la multa si no vota.

SEÑOR PRESIDENTE. La Comisión agradece la presencia del doctor Martín Risso Ferrand.

Se levanta la reunión.